Omwille van geloofwaardigheid

Een verkennend onderzoek naar knelpunten en oplossingen bij integriteitsonderzoek in Nederland

S. Zouridis

B. van der Vorm

6 november 2013

TILBURG UNIVERSITY

Understanding Society

Woord vooraf

Onderzoek is altijd groepswerk, al zijn voor rapportages uitsluitend de auteurs verantwoordelijk. Graag danken wij in dit woord vooraf diegenen die een bijdrage aan het groepswerk voor dit onderzoek hebben geleverd. Om te beginnen zijn dat de respondenten, die ons in (groeps)interviews, bijeenkomsten en buiten de formele kaders te woord hebben gestaan. Zij bleken informatieve bronnen van informatie over de werkwijzen van instanties voor integriteitsonderzoek, over knelpunten die zich bij integriteitsonderzoek voordoen en over de oplossingen voor deze knelpunten.

Ten tweede bedanken wij de onderzoekers van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd door respondenten te interviewen of onderzoekrapporten te analyseren. Als onderzoeksassistent is Pim van Roy in alle fasen van dit onderzoek waardevol geweest; ook Vera Crompvoets heeft als onderzoeksassistent aan het onderzoek bijgedragen. Laurens de Graaf, Niels Karsten, Koen van der Krieken, Wiljan Hendrikx en Sabine van Zuydam bedanken wij eveneens voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Ten slotte gaat onze dank uit naar de begeleidingscommissie. Niet alleen heeft deze commissie constructief meegedacht over de onvermijdelijke keuzes die in het onderzoek gemaakt zijn, ook hebben afzonderlijke leden van de commissie hun ingangen en kennis genereus met ons gedeeld.

Stavros Zouridis en Benny van der Vorm

Inhoud

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling en opzet van het onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (onderdeel van Tilburg University) een verkennend onderzoek uitgevoerd naar knelpunten bij integriteitsonderzoeken. Aanleiding voor het onderzoek is de in de Tweede Kamer aangenomen motie waarin een nationale instantie voor integriteitsonderzoek wordt bepleit. Het ministerie van BZK heeft het onderwerp verbreed naar een inventarisatie van knelpunten bij integriteitsonderzoeken. De probleemstelling voor het verkennend onderzoek is op basis van deze achtergrond en onderzoekbehoefte als volgt geformuleerd:

> Welke oplossingen, waaronder een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek, zijn denkbaar en uitvoerbaar voor de (eventuele) knelpunten die zich voordoen bij het opzetten en uitvoeren van onderzoeken naar vermoedelijke integriteitsschendingen van ambtenaren, politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen?

De volgende deelvragen zijn uit deze probleemstelling af te leiden:

1. Hoe ziet het landschap van onderzoeksinstanties, werkwijzen en onderzoek er uit ten aanzien van het onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers, bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en ambtenaren?
2. Welke knelpunten komen diegenen die onderzoek opzetten en uitvoeren tegen?
3. Welke oplossingen zijn voor deze knelpunten denkbaar en uitvoerbaar, waaronder een instantie voor integriteitsonderzoek?

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden binnen de gegeven kaders zijn drie beperkingen aangebracht:

- Een beperking in de tijd. Het gaat om integriteitsonderzoeken waarvan de rapportage tussen 1 januari 2010 en 31 december 2012 is afgerond/uitgebracht.
- Een afbakening ten opzichte van strafrechtelijk integriteitsonderzoek. Koppelvlakken tussen het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk integriteitsonderzoek zijn wel meegenomen, strafrechtelijk onderzoek als zodanig niet.
- Een beperking van het type integriteitskwesties. Het gaat in dit onderzoek uitsluitend om onderzoek naar integriteit en niet om het onderzoek naar de bredere categorie ‘misstanden’ die in het debat over klokkenluiders en het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders voorop staan.[1]

De onderzoekstrategie waarvoor gekozen is laat zich voorstellen als een drietrapsraket. De eerste ‘trap’ is het vervaardigen van een topografie van het integriteitsonderzoek. Op basis van de topografie zijn vijf typische ‘cases’ – onderzoeksrapportages - gekozen voor het opsporen van knelpunten (de tweede trap) en oplossingsrichtingen (de derde trap). De knelpunten zijn verder in kaart gebracht met een interviewronde met experts en ervaringsdeskundigen en een quick scan van wetenschappelijke literatuur. De derde ‘trap’ in de onderzoekstrategie bestaat uit de verkenning van oplossingen. Daarvoor is literatuur over integriteitssystemen bestudeerd. Tevens is een bijeenkomst georganiseerd waarin de oplossingen zijn verkend met experts en ervaringsdeskundigen.

[1] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 18.

Deelvraag 1. Het landschap van integriteitsonderzoek

Het landschap van integriteitsonderzoek bestaat uit een breed palet van interne en externe instanties. Integriteitsonderzoek wordt ook verricht door ad hoc commissies, al dan ondersteund door externe of interne instanties. Het landschap laat zich in het licht van de motie die aanleiding voor dit onderzoek is geweest op twee manieren interpreteren. In een interpretatie ligt de nadruk op de verscheidenheid van het integriteitsonderzoek. De topografie laat zien dat integriteitsonderzoek door een aanzienlijk aantal (ten minste tientallen) externe, interne en ad hoc instanties wordt uitgevoerd. Ook laat de topografie verschillende werkwijzen zien, die soms te maken hebben met de verschillende disciplines (forensisch onderzoek, organisatiekundig onderzoek, bestuursrechtelijk onderzoek, arbeidsrechtelijk onderzoek, accountantsonderzoek). Daarnaast zijn verschillen waarneembaar in bijvoorbeeld de interpretatie van het normenkader en het al dan niet meenemen van de context of de beleving. De verschillende instanties kunnen als volgt worden gekarakteriseerd.

- Het ad hoc onderzoek
  Ad hoc voorzieningen worden door bestuursorganen vooral ingezet als het vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers betreft. Het onderzoek kan worden verricht door ad hoc onderzoekscommissies, die zich al dan niet laten ondersteunen door interne of externe instanties. Als voorzien is in een onderzoeksprotocol zijn de verantwoordelijkheden en rollen van bevoegd gezag en onderzoeker omschreven, zijn zowel de onderzoeksvraag als het onderzoek (feitenonderzoek) afgebakend en zijn de rechten en plichten van onderzoekers en betrokkenen omschreven.
- Interne instanties
  Interne instanties die beschikken over eigen onderzoekscapaciteit zijn aangetroffen in departementen, grote uitvoeringsorganisaties en enkele grote steden. Deze instanties vertonen een aantal overeenkomsten, zoals de gewaarborgde onafhankelijkheid, de gereglementeerde relatie met het bevoegd gezag en het opereren op basis van een onderzoekreglement. Qua omvang verschillen de interne instanties; ook de werkwijze ten aanzien van meldpunten verschilt. Waar nodig bedienen de interne instanties zich van externe instanties. Soms omdat specifieke expertise ontbreekt, soms vanwege capaciteitsredenen. Daar waar externe instanties worden ingezet, bestaat soms expliciet de mogelijkheid – of de plicht - om deze onder hetzelfde regime of protocol te plaatsen. De werkwijze van de externe instantie past dan in het onderzoekreglement van het bestuursorgaan.
- Externe instanties
  Vanuit ten minste vijf disciplines, achtergronden en werkwijzen zijn private aanbieders van integriteitsonderzoek aangetroffen:
    - Instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid;
    - Bedrijfs- en particuliere recherchebureaus;
    - (Forensische) accountants;
    - Bestuurs- en organisatieadviesbureaus;
    - Juridische dienstverleners en advocaten.

De nadruk kan op de verscheidenheid van het integriteitsonderzoek worden gelegd, maar ook een andere interpretatie van de topografie is mogelijk. De werkwijzen van de instanties komt namelijk in de kern opvallend overeen. Kennelijk is er sprake van een ‘harde kern’ als het gaat om integriteitsonderzoek: er wordt een normenkader opgebouwd, daarna wordt een feitenreconstructie opgesteld en vervolgens worden de feiten gekwalificeerd in het licht van het normenkader. Soms is het onderzoek overigens uitsluitend gericht op de feitenreconstructie en het verzamelen van bewijs voor de feiten. Het normenkader is gelaagd, maar de ‘evergreens’ domineren (Algemene wet bestuursrecht,

algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Ambtenarenwet, gedragscodes voor politieke ambtsdragers, enzovoort). De feitenreconstructie is vooral gebaseerd op documentenanalyse en interviews (of het horen van betrokkenen), waar nodig aangevuld met andere 'bewijsmiddelen' (bijvoorbeeld emailcorrespondentie) of een meldpunt.

Deelvraag 2. Knelpunten bij integriteitsonderzoek

De aangetroffen knelpunten laten zich rondom drie kwesties clusteren en groeperen:

1. De professionaliteit en verantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor onderzoek

   Het vertalen van een melding of signaal naar adequaat, gericht en zorgvuldig onderzoek vergt ervaring en routines. Bij bestuursorganen die beschikken over interne onderzoeksinstanties zijn kwaliteit en routines geborgd in de onderzoeksinstantie. Bestuursorganen die daarover niet beschikken en weinig of geen ervaring hebben met integriteitsonderzoek kunnen worden geconfronteerd met knelpunten bij de afhandeling van de melding en het opzetten van een onderzoek. Bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers (of naar bestuursorganen) kan ook minder op vaste voorzieningen worden teruggevallen en is bovendien de verantwoordelijkheid diffuus en niet van instrumenten voorzien.

2. (Waarborgen voor) professionaliteit/kwaliteit, capaciteit en transparantie van de opdrachtnemer van onderzoek

   De kwestie die zich bij interne instanties voordoet is tweeledig. Ten eerste hangt het bestaan (en de capaciteit) ervan af van het integriteitsbeleid van het bestuursorgaan en de prioriteit die aan integriteitsonderzoek wordt gegeven. Het voordeel hiervan is de lokale inbedding (vertrouwen van opdrachtgevers, kennis van de organisatie en de processen), het nadeel hiervan is dat het bestaan en de continuïteit van de interne instantie niet zijn gewaarborgd. Bij de inzet van externe instanties gaat het vooral om – vanuit de opdrachtgever bezien – ontbreken van eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en de mate waarin onderzoeksinstanties daaraan voldoen.

3. Lacunes in de rechtsbescherming en rechtseenheid bij politieke ambtsdragers

   Een derde knelpunt is aangeduid als een gebrekkige rechtsbescherming en het ontbreken van een voorziening voor rechtseenheid bij onderzoek naar politieke ambtsdragers. Een 'tweede feiteninstantie' (een instantie die de feiten nog eens beoordeelt, weegt en kwalificeert) en een voorziening voor rechtseenheid (een gelijkluidende interpretatie van het normenkader) ontbreken voor politieke ambtsdragers. De Centrale Raad van Beroep waarborgt rechtseenheid (worden de normen op dezelfde manier geïnterpreteerd?) voor ambtenaren; de bestuursrechter biedt hen ook rechtsbescherming en tot op zekere hoogte een 'tweede feiteninstantie'.

Deelvraag 3. Oplossingen

Ten aanzien van de drie (clusters van) knelpunten zijn verschillende oplossingen geformuleerd. Deze oplossingen zijn opgesteld vanuit het perspectief van de actor die beleidsverantwoordelijkheid heeft

voor de integriteit van het openbaar bestuur als geheel; deze actor wordt in de oplossingen dus geadresseerd. Het versterken van de professionaliteit van opdrachtgevers kan onder meer door:

1. Professionalisering van bestuursorganen door training, opleiding en ervaringsuitwisseling;
2. Een voorziening voor ‘eerste hulp bij integriteit’, bijvoorbeeld in de vorm van regionale netwerken van ervaringsdeskundigen;
3. Vastleggen van de verantwoordelijkheidsstructuur voor bestuurlijke integriteit (het huidige wetsvoorstel), al dan niet aangevuld met wettelijk vastgelegde (onderzoek)instrumenten, een procedure en/of meldplicht.

Omdat het bestaan van een interne instantie of een onderzoekreglement afhankelijk is van het gewicht dat in de eigen organisatie aan integriteitsbeleid wordt gegeven, zijn deze niet vanzelfsprekend. Om dit knelpunt aan te pakken, zijn ten minste twee strategieën denkbaar:

1. Versterken van lokale integriteitssystemen, bijvoorbeeld door pools van integriteitsonderzoekers, het financieel stimuleren van het opzetten van (gezamenlijke) onderzoeksinstanties of het juridisch afdwingen van dergelijke onderzoeksinstanties;
2. Opzetten van een nationaal integriteitssysteem, in de vorm van een volledig wettelijk vastgelegd normenkader, een samenhangend pakket van instrumenten en als sluitstuk een onafhankelijke onderzoeksinstantie (vergelijk bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor veiligheid).

Op verschillende manieren kunnen het ontbreken van eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en het waarborgen daarvan worden geadresseerd:

1. Het opstellen en verspreiden van een model-onderzoekreglement;
2. Het aanmoedigen van intersectorale zelfregulering over de grenzen van disciplines, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke code, onderzoekreglement of –protocol;
3. (Publieke of private) certificering van instanties voor integriteitsonderzoek;
4. Een vergunningensysteem voor integriteitsonderzoek;
5. Het creëren van een wettelijke regeling voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek;
6. Volledige centralisatie van bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek met een kwaliteitsinstrument.

De knelpunten ten aanzien van rechtsbescherming en rechtseenheid hebben vooral betrekking op politieke ambtsdragers, want in rechtseenheid is al voorzien en de bestuursrechter fungeert in bepaalde opzichten als ‘tweede feiteninstantie’. Omdat dit knelpunt vooral betrekking heeft op politieke ambtsdragers, zal dit meestal het onderzoek van externe instanties betreffen. Zoals blijkt uit de topografie, worden voor politieke ambtsdragers (en soms ook topambtenaren) overwegend externe instanties ingezet. Deze knelpunten kunnen met ten minste twee oplossingen worden geadresseerd:

1. Verbinden van de al bestaande klachten- en tuchtrechtelijke procedures, bijvoorbeeld door een gemeenschappelijk normenkader;
2. Het opzetten van een nieuwe instantie voor appel en rechtseenheid voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers.

1. Inleiding

Integriteitsonderzoek: een bijzondere tak van sport

Onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen is niet goed met ander onderzoek te vergelijken. Het vergt de precisie en de zorgvuldigheid van strafrechtelijk opsporingsonderzoek, maar ook de sensitiviteit om onderzoek te doen in een conflictueuze omgeving en de beheersing van uiteenlopende disciplines als arbeidsrecht en organisatiesociologie. Bovendien doen zich bij onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen enkele complicerende factoren voor. Ten eerste heeft het begrip integriteit in het publieke en politieke debat een sterke morele connotatie die het simpele schema van 'goed' en 'fout' volgt, terwijl in de dagelijkse ambtelijke en bestuurlijke praktijk sprake is van een erg algemeen en abstract normenkader en complexe situaties. Anders uitgedrukt: niet integer bevonden worden heeft grote gevolgen voor (de reputatie en/of de loopbaan van) een functionaris, ook als dat gebeurt wegens strijd met een algemeen geformuleerde norm om zich als 'goed ambtenaar' te gedragen (artikel 125ter Ambtenarenwet) of met de kernbegrippen 'functionaliteit' of 'onafhankelijkheid' uit de (VNG model)gedragscode voor bestuurders.

Ten tweede laat reputatieschade zich niet snel repareren als gevolg van de sterke morele connotatie van integriteit. Betrokkenen worden lange tijd achtervolgd met de conclusie dat ze niet integer zijn bevonden, in ieder geval in (sociale en andere) media.

Ten derde vindt onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen nogal eens plaats in een sociale (en soms politieke) context waarin ook andere kwesties spelen. Het afzonderen, isoleren of filteren van de integriteitsschending uit een arbeidsconflict, een politiek conflict, een reorganisatieconflict, een conflict over management- of bestuursstijlen, samenwerkingsproblemen, functioneringsproblemen of zelfs een persoonlijke vete is lang niet altijd eenvoudig. Evenmin is het eenvoudig om individueel gedrag te isoleren van de sociale omgeving waarin tot stand is gekomen, (jarenlang) is gedoogd of misschien zelfs geprikkeld.

Ten slotte is het normenkader dat voor integriteit wordt gebruikt erg complex. Voor onderzoekers en integriteitsdeskundigen is dat interessant, want het betekent dat het normenkader dilemma's en keuzes oplevert waarover kan worden gediscussieerd. Naast de categorie zonder meer integer gedrag en zonder meer niet integer gedrag, het 'zwart' en het 'wit', is er als het gaat om integriteit ook sprake van verschillende tinten grijs.[2] Integriteit is opgebouwd uit een gelaagd normenkader van strafrechtelijke normen (bijvoorbeeld artikel 225 Wetboek van Strafrecht), bestuursrechtelijke normen (bijvoorbeeld artikel 2:4, eerste en tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht), en 'soft law' (bijvoorbeeld gedragscodes of aanbestedingsbeleid). Zo heeft bijvoorbeeld de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Commissie-Halsema) onlangs naast het wettelijk kader een specifiek kader voor behoorlijk bestuurlijk gedrag (op basis van vier criteria, waaronder 'ongepast gedrag') gehanteerd. Op basis van dit normenkader komt de commissie tot de conclusie dat het gedrag van de Amarantisbestuurders 'ongepast' is geweest.[3] Bovendien gaat het bij integriteit niet alleen om

---

[2] Zie M. van Zwieten en A. Verbeeck, *Grijs. Onderzoek naar achtergronden en risicofactoren bestuurlijke integriteit*, 2012 (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-190968.html).
[3] http://www.onderzoekamarantis.nl/index.shtml

over overtreden van regels. Ook 'positief' geformuleerde normen als plichten of deugden worden in verband gebracht met integriteit, zoals onkreukbaarheid, deugdzaamheid of rechtschapenheid.[4]

Al met al is dus sprake van een bijzondere vorm van onderzoek waaraan de vaak complexe context van politiek, bestuur en publieke organisaties nog kan worden toegevoegd. Integriteit, zo bleek onlangs opnieuw uit historisch onderzoek, is sterk verbonden met idealen van goed bestuur.[5] Integriteitskwesties zijn daarom geschikte indicatoren voor veranderde opvattingen over goed bestuur. Vanaf de probleemstelling tot en met de nogal eens juridisch betwiste conclusies of kwaliteit van het onderzoek is integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers en topambtenaren daarom niet goed met ander onderzoek te vergelijken.

Aanleiding: een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek

Deze omstandigheden maken integriteitsonderzoek interessant, maar zijn in de praktijk ook lastig. Het is dan ook begrijpelijk dat van tijd tot tijd discussie ontstaat over integriteitsonderzoek. Dat gebeurt soms in het kielzog van concrete onderzoeksrapportages, maar in de Tweede Kamer is ook discussie ontstaan over het landschap van instanties die onderzoek verrichten naar vermoedelijke integriteitsschendingen en het onderzoek dat deze instanties verrichten.[6] In december 2012 wordt een van deze discussies voorlopig afgerond met een motie die wordt ingediend door de (toenmalige) Kamerleden Heijnen, Litjens, Schouw, Voortman en Van Raak. De overwegingen en het dictum van deze motie luiden:

> De Kamer,
>
> gehoord de beraadslaging,
>
> overwegende dat (mogelijke) integriteitsschendingen in het openbaar bestuur thans op zeer verschillende wijze en door zeer uiteenlopende instanties en personen wordt onderzocht;
>
> van mening dat dit efficiënter en eenduidiger moet;
>
> verzoekt de regering, de mogelijkheid te verkennen van een onafhankelijke instelling voor onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur,
>
> en gaat over tot de orde van de dag.[7]

In de motie worden ten minste drie verschillende kwesties aan de orde gesteld. Ten eerste problematiseert de motie het feit dat uiteenlopende instanties en personen onderzoek verrichten naar (mogelijke) integriteitsschendingen. Uitgaande van de tekst van de motie is sprake van zéér uiteenlopende instanties en personen en zéér verschillende wijzen van onderzoek. Ten tweede problematiseert de motie de uiteenlopende wijzen waarop onderzoek naar (mogelijke) integriteitsschendingen plaatsvindt. Deze zouden ertoe leiden dat het onderzoek onvoldoende efficiënt en eenduidig plaatsvindt. Ten slotte wordt in de motie het vermoeden uitgesproken dat een

[4] Verschillende achtergronden en benaderingen zijn fraai bijeen gebracht in L.W.J.C. Huberts, 'Visies op integriteit', in: J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en E.R. Muller (red.), *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*, Deventer: Kluwer, 2012, pp. 21-37.
[5] R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (diss. VU Amsterdam), Hilversum: Verloren, 2013.
[6] Denk voor betwiste rapportages bijvoorbeeld aan het BING-rapport over voormalig burgemeester Verver of het rapport van de Commissie Rijsdijk/Scheltema over het Centraal Orgaan Asielzoekers.
[7] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 18.

onafhankelijke instelling voor onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur bijdraagt aan de efficiëntie en de eenduidigheid van dit type onderzoek.

De motie is voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding geweest om een *verkennend* onderzoek te laten uitvoeren naar knelpunten bij onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen en oplossingen voor deze knelpunten, waaronder het in de motie genoemde nationaal bureau. Bewust is gekozen voor een verkennend onderzoek naar knelpunten bij integriteitsonderzoek. De belangrijkste reden daarvoor is dat weinig bekend is naar knelpunten die zich bij dit type onderzoek voordoen. Eerder is bijvoorbeeld wel onderzoek verricht naar knelpunten bij het melden van integriteitsschendingen of lacunes in het integriteitssysteem.[8]

Dit verkennend onderzoek heeft een tweeledige doelstelling. Enerzijds moet het onderzoek inzicht verschaffen in de knelpunten die zich voordoen bij integriteitsonderzoeken. Anderzijds moet het onderzoek ingaan op de redenering in de motie en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Met andere woorden, in hoeverre zijn de ‘zeer uiteenlopende instanties en personen’ en de ‘zeer uiteenlopende wijze’ van onderzoek ook daadwerkelijk knelpunten en in hoeverre is een ‘onafhankelijke instelling voor onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen in het openbaar bestuur’ een antwoord op de aangetroffen knelpunten? In het kamerdebat waarin ook de motie is besproken zijn overigens voor een onafhankelijke instelling ook alternatieven genoemd, zoals een ‘keurmerk voor verschillende bureaus die onderzoek doen naar integriteit’ of ‘kwaliteitsmaatstaven’ die voor integriteitsonderzoek kunnen worden gehanteerd.

Probleemstelling en onderzoekaanpak: het landschap, de knelpunten en de oplossingen

De probleemstelling voor het verkennend onderzoek is op basis van deze achtergrond en onderzoekbehoefte van de Minister van BZK als volgt geformuleerd:

> Welke oplossingen, waaronder een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek, zijn denkbaar en uitvoerbaar voor de (eventuele) knelpunten die zich voordoen bij het opzetten en uitvoeren van onderzoeken naar vermoedelijke integriteitsschendingen van ambtenaren, politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen?

De volgende deelvragen zijn uit deze probleemstelling af te leiden:

1. Hoe ziet het landschap van onderzoeksinstanties en onderzoek (inclusief werkwijze) er uit ten aanzien van het onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers, bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en ambtenaren?
2. Welke knelpunten komen diegenen die onderzoek opzetten en uitvoeren tegen?
3. Welke oplossingen zijn voor deze knelpunten denkbaar en uitvoerbaar, waaronder een instantie voor integriteitsonderzoek?

[8] Zie bijvoorbeeld G. De Graaf c.s., *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid,* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2013; J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts, Z. Van der Wal en K. Steenbergen, *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit*, Den Haag: Boom/Lemma, 2010; H. De Koningh en F. Van de Wouw, *Handboek integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*, Assen: Van Gorcum, 2006; Transparency International Nederland, Nationaal integriteitssysteem landenstudie Nederland, 2012.

Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden binnen de gegeven kaders zijn vier nadere beperkingen aangebracht:

- Een beperking in de tijd. Het gaat om integriteitsonderzoeken waarvan de rapportage is uitgebracht tussen 1 januari 2010 en 31 december 2012.
- Een afbakening ten opzichte van strafrechtelijk integriteitsonderzoek. Koppelvlakken tussen het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk integriteitsonderzoek kunnen wel relevante knelpunten opleveren, maar het strafrechtelijk onderzoek is geen voorwerp van deze studie.
- Een beperking van het type integriteitskwesties. Het gaat in dit onderzoek uitsluitend om onderzoek naar integriteit en niet om het onderzoek naar de bredere categorie 'misstanden' die in het debat over en het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders voorop staan.[9] Dit onderzoek is – zo zuiver mogelijk vanuit het begrip integriteit - beperkt tot onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen; raakvlakken met (het debat over) klokkenluiders en de voorzieningen voor klokkenluiders zijn niet meegenomen. Onderzoekreglementen en protocollen voor bijvoorbeeld meldingen waarin misstanden en integriteitsschendingen onder dezelfde noemer zijn gebracht, zijn wel meegenomen.
- De categorie bestuursrechtelijk onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen is eigenlijk te grof. De motie lijkt vooral te verwijzen naar grootschaliger onderzoekactiviteiten (op basis van de inzet van onderzoekers, de kosten en de rapportage) en niet primair op de 'alledaagse' integriteitsonderzoeken naar 'street-level bureaucrats' als politieagenten, DJI-medewerkers of medewerkers van sociale diensten.[10] Het uitgebreid analyseren van integriteitsonderzoeken, zelfs met een aselecte steekproef, is met de vermoedelijke aantallen (op basis van de indicaties van huidige instanties voor integriteitsonderzoek gaat het om ten minste duizenden onderzoeken per jaar naar – met name uitvoerende - ambtenaren) en binnen de gegeven kaders niet mogelijk. Daarom is voor het opstellen van de topografie bij de start van het onderzoek een keuze gemaakt met betrekking tot de diepgang ten aanzien van concrete onderzoeksrapportages. Er is in het onderzoek van uit gegaan dat wat grootschaliger onderzoek overwegend plaatsvindt als vermoedelijke integriteitsschendingen politieke ambtsdragers, andere bestuurders en hogere ambtenaren betreffen. Ook is uitgegaan van de veronderstelling dat in kwantitatieve zin veruit de meeste integriteitsschendingen 'street-level bureaucrats' betreffen en min of meer routinematig worden onderzocht door interne of externe instanties. Op basis van deze veronderstellingen is ervoor gekozen wel de instanties die onderzoek doen naar 'alledaagse' integriteitsschendingen van 'street-level bureaucrats' mee te nemen maar geen onderzoeksrapportages te bestuderen. Wel zijn onderzoeksrapportages bestudeerd die betrekking hebben op politieke ambtsdragers en topambtenaren.

De onderzoekstrategie waarvoor gekozen is laat zich voorstellen als een drietrapsraket. De eerste 'trap' is het vervaardigen van een *topografie* van instanties, werkwijzen en onderzoek op basis van de volgende vragen:

- Welke instanties hebben zich op enig moment de afgelopen drie jaren bezig gehouden met bestuursrechtelijke onderzoeken naar vermoedelijke integriteitsschendingen van ambtenaren,

[9] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VII, nr. 18.

[10] Het begrip 'street-level bureaucrat' is afkomstig van Michael Lipsky, die er vooral een specifiek type uitvoerende ambtenaren (met relatief veel discretionaire ruimte) mee bedoelt. In dit onderzoek verwijst het naar uitvoerende ambtenaren, beleidsambtenaren en het lagere en middenmanagement bij de rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden. Zie M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.

politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en wat zijn de kenmerken van deze instanties en hun werkwijzen?

- Wat zijn de kenmerken van bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek naar topambtenaren en politieke ambtsdragers, in het bijzonder:
  - Wat is de context/aanleiding voor het onderzoek, wie zijn de opdrachtgevers en om welke typen integriteitsschending gaat het?
  - Wie zijn de opdrachtnemers van het onderzoek, wat zijn de motieven om voor deze opdrachtnemers te kiezen en hoe is de opdrachtnemer geselecteerd?
  - Hoe luiden de opdracht en vraagstelling voor het onderzoek? Vanuit welke benadering en normenkader is het onderzoek ingezet?
  - Welke onderzoekstrategie is gehanteerd en hoe is het bewijs verzameld?
  - Hoe is het onderzoek uitgevoerd en verantwoord?
  - Is hoor en wederhoor toegepast en zo ja, hoe?
  - Wat zijn de kosten van dergelijk onderzoek?
  - Welke knelpunten doen zich voor bij dit onderzoek?

Het onderzoek strekt zich uit tot integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers, bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en ambtenaren van de rijksoverheid, provincies, (deel)gemeenten en waterschappen. Op basis van de topografie (zie hoofdstuk 2 en bijlage 1) zijn vijf typische 'cases' – onderzoeksrapportages - gekozen voor het verder opsporen van knelpunten (de tweede trap) en oplossingsrichtingen (de derde trap). De selectie van typische cases is verantwoord in bijlage 4. De knelpunten zijn verder in kaart gebracht met een interviewronde met experts en ervaringsdeskundigen en een quick scan van wetenschappelijke literatuur. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van alle geraadpleegde ervaringsdeskundigen en experts.

De derde 'trap' in de onderzoekstrategie bestaat uit de verkenning van oplossingen. Daarvoor is literatuur over integriteitssystemen bestudeerd. Tevens is een bijeenkomst georganiseerd waarin de oplossingen nader zijn verkend met experts en ervaringsdeskundigen.

Benadrukt wordt dat het gaat om een verkennend onderzoek. De beperkte kaders dwingen tot het maken van keuzen (bijvoorbeeld ten aanzien van dataverzameling), die in het rapport en de bijlagen zo veel mogelijk expliciet worden omschreven en onderbouwd om de reikwijdte van de uitspraken te verduidelijken. Ook moet worden opgemerkt dat het perspectief van de vermoedelijke integriteitsschenders in dit onderzoek beperkt is meegenomen. Vermoedelijke integriteitsschenders en de knelpunten die ze ervaren zijn slechts meegenomen voor zover zij ook opdrachtgever zijn geweest (bijvoorbeeld als lid van het college van Gedeputeerde staten of het college van Burgemeester en wethouders). Knelpunten vanuit het perspectief van melders en vermoedelijke integriteitsschenders die in de interviews aan de orde zijn gekomen, zijn in de analyse wel meegenomen.

Omgaan met vertrouwelijkheid

Ten aanzien van de onderzoeksrapportages heeft zich een extra complicatie voorgedaan. Deze betreft de vertrouwelijkheid van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. Met instemming van de begeleidingscommissie die voor dit onderzoek is ingesteld (zie bijlage 6) is ervoor gekozen primair de via publieke bronnen beschikbare onderzoeksrapportages mee te nemen. Daarvoor zijn verschillende overwegingen doorslaggevend geweest. Ten eerste is uitgegaan van het vermoeden dat de meeste onderzoeken naar topambtenaren en bestuurders openbaar gemaakt zijn (of op een andere manier de openbaarheid hebben bereikt). Bij deze onderzoeksrapportages speelt de vertrouwelijkheid

dus niet. Ten tweede maakt deze werkwijze het onderzoek niet alleen voor de opdrachtgever en de begeleidingscommissie transparant, maar ook voor de instanties die integriteitsonderzoeken uitvoeren, betrokkenen die voorwerp van integriteitsonderzoek zijn geweest en een ieder die kennis neemt van het onderzoek.

Leeswijzer

De hoofdstukken in dit rapport volgen de vragen die van de probleemstelling zijn afgeleid; in deze zin is de structuur van dit rapport eenvoudig. In hoofdstuk 2 wordt het landschap van integriteitsonderzoek in Nederland beschreven aan de hand van drie ingangen, namelijk de instanties (intern en extern), hun werkwijzen en hun onderzoeksrapportages (naar politieke ambtsdragers en topambtenaren). In hoofdstuk 3 staan de knelpunten centraal die in het onderzoek zijn aangetroffen. In hoofdstuk 4 zijn de knelpunten voorzien van (reeksen) oplossingen, waaronder ook de oplossing van het nationale instantie voor integriteitsonderzoek. De conclusies van het onderzoek zijn bijeen gebracht in hoofdstuk 5.

In de bijlagen zijn de bronnen opgenomen die voor dit rapport zijn bestudeerd en geraadpleegd. Ook zijn enkele methodologische keuzen en achtergronden uitgeschreven.

2. Het landschap van integriteitsonderzoek in Nederland

2.1 Inleiding

Voor de vervaardiging van de topografie van het integriteitsonderzoek zijn drie ingangen gehanteerd:

1. instanties die integriteitsonderzoeken uitvoeren;
2. bij integriteitsonderzoek gehanteerde werkwijze(n);
3. rapportages waarin verslag wordt gedaan van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1, is hiervoor een beperking aangebracht in de tijd. Het onderzoek dat is meegenomen bestrijkt de periode tussen 1 januari 2010 en 31 december 2012. Het gaat om onderzoeksrapportages die in deze periode zijn verschenen (al heeft de vermoedelijke integriteitsschending soms jaren daarvoor plaatsgevonden) en instanties die in deze periode onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen hebben verricht. Daarnaast is voor de rapportages een nadere beperking aangebracht, namelijk rapportages die vermoedelijke integriteitsschendingen van topambtenaren en bestuurders betreffen. Voor de precieze keuzes die bij de zoektocht naar en selectie van de onderzoeksrapportages zijn gemaakt, wordt verwezen naar bijlage 1.

Een ordeningskader

In het onderzoek zijn verschillende instanties aangetroffen die zich bezig houden met integriteitsonderzoek, al dan niet in combinatie met andere activiteiten die met integriteit te maken hebben. In het kader van dit verkennend onderzoek is het de ambitie noch de pretentie een compleet overzicht te presenteren van alle instanties die zich op de een of andere manier met integriteitsonderzoek bezig houden. Evenmin is het de ambitie van de topografie om van alle bestuursorganen in kaart te brengen of deze beschikken over een onderzoeksinstantie. Het gaat om het lokaliseren van de hoofdplaatsen, niet om het in kaart brengen van alle uithoeken. Met andere woorden, de belangrijkste kenmerken van de spelers in het integriteitsonderzoek moeten in dit onderzoek worden meegenomen, maar niet kan worden uitgesloten dat ook andere instanties dergelijk onderzoek verrichten of hebben verricht. De in het onderzoek aangetroffen instanties zijn aan de hand van drie dimensies te ordenen:

- De mate waarin de instanties verbonden zijn met of (direct of indirect) hiërarchisch onder verantwoordelijkheid van bestuursorganen opereren. Grof geschetst is dit het onderscheid tussen de interne en externe instanties, althans bezien vanuit het bestuursorgaan of openbaar lichaam waarvan het bestuursorgaan deel uitmaakt.
- De vraag of de instanties voor het doel van het specifieke onderzoek naar de vermoedelijke integriteitsschending zijn ingesteld (ad hoc instanties) dan wel een duurzaam karakter hebben (geïnstitutionaliseerde instanties). De interne instanties zijn doorgaans geïnstitutionaliseerd, al kan het gaan om ad hoc opdrachten aan bijvoorbeeld een afdeling financiën of een gemeentesecretaris.
- De achtergrond van waaruit de instanties integriteitskwesties onderzoeken dan wel het type onderzoek dat de instanties verrichten. Uiteenlopende achtergronden hebben betrekking op:
    - de benadering van integriteit (wat wordt verstaan onder integriteit?)
      Integriteit kan op uiteenlopende manieren worden benaderd, maar in ieder geval zijn een juridische benadering (integriteit als het naleven van vastgestelde regels met een juridische status), een professionele benadering (integriteit als het handelen conform

professionele codes en standaarden), een morele benadering (integriteit als het moreel zuiver handelen) en een geloofwaardigheidsbenadering (integriteit als het handelen dat in een gegeven context als geloofwaardig wordt beschouwd) te onderscheiden.

- de benadering van integriteitskwesties (vanuit welk perspectief worden integriteitskwesties primair benaderd?)
  Hierin zijn onderscheiden een zuiver bestuursrechtelijke benadering (de toetsing van gedrag aan bestuursrechtelijke normen), een arbeidsrechtelijke benadering (wat is in een gegeven arbeidsverhouding mogelijk en niet mogelijk?), een strafrechtelijke benadering (is strafvervolging mogelijk en opportuun?), een organisatiekundige benadering (doorgaans gericht op organisatiecultuur, leiderschap en management- of bestuursstijl) en een forensische of recherchekundige benadering (op welke feiten wijzen de sporen of het bewijs?).

Instanties kunnen van meerdere benaderingen gebruik maken. Grote, internationaal opererende accountantskantoren beschikken bijvoorbeeld over de expertise om onderzoek uit te voeren in de meeste van deze benaderingen, maar er zijn ook instanties die zich in een benadering specialiseren.

In de volgende paragrafen worden de kenmerken van de aangetroffen typen instanties geschetst. Voor een uitgebreide beschrijving van de instanties verwijzen we naar bijlage 2. De selectie van instanties voor de beschrijving is vooral gebaseerd op de informatie die in het onderzoek kon worden bemachtigd over de instanties en werkwijze; niet alleen via de websites, maar ook via de beschikbaarheid van bijvoorbeeld onderzoekreglementen. In paragraaf 2.2 worden interne instanties en hun werkwijzen besproken, in paragraaf 2.3 externe instanties. Paragraaf 2.4 vat de patronen samen die zijn aangetroffen bij de analyse van de onderzoeksrapportages. In de afsluitende paragraaf zijn de drie ingangen in een synthese bijeen gebracht.

2.2 Interne instanties en hun werkwijzen

In het onderzoek is een aantal interne (onderzoek)instanties aangetroffen, instanties dus die verbonden zijn met of (direct of indirect) hiërarchisch onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen opereren. Bezien vanuit het bestuursorgaan, zijn drie categorieën bestuursorganen te onderscheiden:

- Bestuursorganen die niet beschikken over een interne onderzoeksinstantie en evenmin over een reglement of protocol voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. Het precieze aantal bestuursorganen dat over een reglement noch een onderzoeksinstantie beschikt is niet onderzocht in het kader van dit onderzoek. Indirect geeft de Monitor integriteit openbaar bestuur 2012 wel een indicatie van de omvang van deze bestuursorganen.[11] Zo bleek daaruit dat 40 procent van de bevraagde secretarissen aangaf dat afspraken zijn gemaakt over de te volgen procedure bij vermoedelijke integriteitsschendingen bij bestuurders; in grote gemeenten bleek dit percentage 67 procent. Ook voor integriteitsschendingen naar ambtenaren gaf een derde van de gemeenten en waterschappen aan niet over een procedure voor onderzoek te beschikken.[12]

[11] BIOS, Monitor integriteit openbaar bestuur 2012, http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/I-monitor/DEF_Monitor_integriteit_OB_2012.pdf
[12] Ibidem.

- Bestuursorganen die wel beschikken over een onderzoekreglement voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. In het reglement wordt bijvoorbeeld omschreven hoe met meldingen wordt omgegaan, wat de verantwoordelijkheidsverdeling is bij onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen (wat zijn de verantwoordelijkheden van de onderzoekers, wat is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan?) en wat het onderzoek precies behelst (vooral feitenonderzoek naar wat precies is gebeurd). Het onderzoekreglement regelt dus de gang van zaken bij het integriteitsonderzoek, ook als daarbij externe instanties een rol spelen. In de Monitor integriteit openbaar bestuur 2012 bleken vooral de provincies en departementen over een procedure voor onderzoek bij integriteitsschendingen te beschikken.[13]
- Bestuursorganen die niet alleen over een onderzoekreglement beschikken, maar ook over eigen onderzoekscapaciteit in de vorm van een instantie (bureau) voor het uitvoeren van onderzoek. Deze instanties bevinden zich vooral bij de grote uitvoeringsorganisaties (politie, defensie, Openbaar Ministerie, UWV, IND, enzovoort), enkele grote gemeenten en (kern)departementen. Deze kunnen zich indien nodig ook van ondersteuning door externe instanties bedienen (bijvoorbeeld forensisch accountants of een particulier recherchebureau).

In bijlage 2 zijn zowel voorbeelden beschreven van bestuursorganen die over een onderzoekreglement maar geen onderzoeksinstantie beschikken als van interne onderzoeksinstanties. Ook is in deze bijlage een aantal voorbeelden opgenomen van onderzoekreglementen; deze geven inzicht in de werkwijze(n) van deze instanties. De werkwijze(n) en positionering van de interne instanties hebben een aantal kenmerken gemeen en verschillen ook op enkele punten van elkaar. De volgende patronen vallen op:

- De onafhankelijkheid en de zuiverheid van het onderzoek van de interne instantie ten opzichte van het bestuursorgaan is gewaarborgd. Het bestaan van een onderzoekreglement en de positionering van de onderzoeksinstantie zijn voorbeelden van dergelijke waarborgen. Onderzoekers van de interne instanties werken weliswaar in opdracht van het ‘bevoegd gezag’, maar zijn onafhankelijk bij het uitvoeren van het onderzoek.
- Interne instanties opereren in opdracht van het bevoegd gezag en beschikken in dit opzicht over van de werkgever afgeleide bevoegdheden. Zo kunnen ze emailcorrespondentie inzien en betrokkenen verplichten mee te werken. Ze hebben ook toegang tot documenten. Soms wordt de opdracht schriftelijk vastgelegd, zodat voor iedereen helder is wat precies de vraag is waarop het onderzoek een antwoord moet geven.
- Interne instanties opereren op basis van een onderzoekreglement waarin de rollen van onderzoeker en bevoegd gezag zijn afgebakend, de werkwijze is opgetekend en rechten en plichten van onderzoekers en betrokkenen zijn omschreven. Deze reglementen zijn te kwalificeren als ‘soft law’; afwijking ervan moet expliciet worden gemotiveerd.
- Interne instanties combineren het integriteitsonderzoek met andere taken op het terrein van integriteit, zoals advies, opleiding en training, maar ook formulering van het integriteitsbeleid of monitoring daarvan. Voor interne instanties geldt dat het integriteitsonderzoek is ingebed in het bredere kader van het lokaal (in de zin van aan de organisatie gebonden) integriteitssysteem of –beleid. Met andere woorden, onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen is een van de instrumenten in het kader van integriteitsbeleid. Soms zijn concrete incidenten aanleiding geweest voor het opzetten van integriteitsbeleid en is in dat kader ook een interne onderzoeksinstantie opgezet.
- Interne instanties verrichten in ieder geval het feitenonderzoek; dat kan – maar hoeft niet – vergezeld te gaan van advies over de te nemen maatregelen. Het feitenonderzoek is erop

[13] Ibidem.

gericht te achterhalen wat er precies is gebeurd, maar soms ook op het kwalificeren daarvan in het licht van het normenkader (is sprake van een normschending of niet?).

- De omvang van de interne instanties verschilt sterk, van enkele onderzoekers tot en met tientallen onderzoekers. Soms kan ad hoc een beroep worden gedaan op (onderzoeks)capaciteit uit de organisatie. De grotere interne instanties zijn multidisciplinair samengesteld en bij kleinere instanties is soms door de inzet van externen in multidisciplinariteit voorzien. Bij multidisciplinariteit valt te denken aan juristen, organisatiekundigen en bedrijfseconomen, maar ook aan filosofen en ethici.
- Waar nodig bedienen de interne instanties zich van externe instanties. Soms omdat specifieke expertise ontbreekt (bijvoorbeeld om ICT te analyseren), soms vanwege capaciteitsredenen. Er is dus lang niet altijd sprake van de inzet van een interne óf externe instantie, omdat het werk van de instanties in elkaars verlengde kan liggen.
- Daar waar externe instanties worden ingezet, bestaat soms expliciet de mogelijkheid – of de plicht - om deze onder hetzelfde regime of protocol te plaatsen. De werkwijzen van de externe en interne instantie moeten in dat geval aan dezelfde normen voldoen.
- Interne instanties beschikken over of zijn gekoppeld aan een meldpunt. Ten aanzien van een eventuele meldplicht bestaan verschillende regimes. Soms kunnen alle medewerkers met een melding bij het meldpunt terecht, soms moeten medewerkers vermoedens bij het meldpunt melden of moeten alleen leidinggevenden een vermoeden bij het meldpunt te melden.
- Naarmate integriteitsschendingen hoger in de organisatie komen, is de kans groter dat van externe instanties gebruik wordt gemaakt en niet van de beschikbare interne instantie. Dat is niet per definitie het geval. Met name politieke ambtsdragers vallen doorgaans – zij het niet altijd – buiten de reikwijdte van de interne instanties.

2.3 Externe instanties en hun werkwijzen

Naast interne instanties wordt bij vermoedelijke integriteitsschendingen gebruik gemaakt van externe instanties. De redenen hiervoor zijn divers. Zo geven sommige onderzoekreglementen aan dat externe instanties bij vermoedelijke integriteitsschendingen van bestuurders verplicht moeten worden ingeschakeld. Ook worden externe instanties ingeschakeld als objectiviteit onvoldoende kan worden gewaarborgd omdat er onvoldoende distantie is. Tevens kan om capaciteitsredenen worden besloten externe instanties in te schakelen. In dit onderzoek zijn verschillende externe instanties in kaart gebracht, vooral via wat informeel wel wordt aangeduid als de ‘sneeuwbalmethode’. Gestart is met de instanties die in het overzicht van onderzoeksrapportages (zie bijlage 1) voorkomen; vanuit dat overzicht is verder gezocht naar aanbieders van integriteitsonderzoek. De data zijn verzameld op basis van de websites van deze organisaties en de onderzoekreglementen en –protocollen die konden worden bemachtigd. Niet alle instanties zijn bereid gebleken om hun interne werkwijze te delen. Ook zijn geen andere rapporten door de aanbieders verstrekt dan de rapporten die via andere routes zijn bemachtigd. In het overzicht van onderzoeksrapportages komen verschillende private aanbieders van integriteitsonderzoek voor, naast enkele ad hoc instanties en individuele personen. Deze organisaties blijken in een aantal categorieën ondergebracht te kunnen worden (zie bijlage 3). Deze categorieën hebben betrekking op de specifieke expertise of discipline van waaruit integriteitsonderzoek wordt verricht. Hoewel er een zekere overlap mogelijk is tussen de categorieën (in de zin dat dezelfde instantie in meerdere categorieën te plaatsen is) en de categorieën niet geheel wederzijds uitsluitend

zijn, geven deze categorieën bij elkaar een beeld van het landschap van externe, geïnstitutionaliseerde instanties voor integriteitsonderzoek. Ten minste vijf categorieën dienen zich aan.

1. Instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid

   Met uitzondering van BING zijn geen externe instanties aangetroffen die uitsluitend op integriteit gericht onderzoek aanbieden (al dan niet in combinatie met integriteitsadvies en -training). Kenmerkend voor BING zijn de exclusieve focus op integriteit, een brede bestuursrechtelijke benadering en de gerichtheid op de publieke sector (van oudsher gemeenten vanwege de koppeling met de VNG). De benadering die BING hanteert voor integriteit is breed en omvat niet alleen de ‘harde’ bestuursrechtelijke normen uit de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur maar ook gedragscodes en indien relevant het (eigen) beleid van het bestuursorgaan waarvan de vermoedelijke schender deel uitmaakt of waaronder de vermoedelijke schender werkt. De methodologie waarvan BING zich bedient bij integriteitsonderzoek bestaat doorgaans uit documentenanalyse en interviews. De exclusieve focus van BING op integriteit is ook waarneembaar in de bestudeerde rapportages; koppeling met andere vragen (bijvoorbeeld rechtspositionele consequenties, cultuurkwesties, enzovoort) maakt geen deel uit van de analyse. Het onderzoek is primair gericht op het achterhalen van wat er is gebeurd en het kwalificeren van de feiten in het licht van het normenkader ten aanzien van integriteit; het gaat, met andere woorden, primair om de vraag of sprake is van een integriteitsschending. BING heeft interne richtlijnen opgesteld voor persoonsgericht (integriteits)onderzoek (zie bijlage 3).

2. Bedrijfs- en particuliere recherchebureaus

   Deze private aanbieders gaat het primair om het verzamelen van bewijs voor integriteitsschendingen of het vinden van de daders van integriteitsschendingen. Het integriteitsonderzoek van deze aanbieders is ingebed in de bredere disciplines van bedrijfsbeveiliging en opsporingsonderzoek. Verschillende aanbieders zijn actief op deze markt. In de verzameling rapportages komen Hoffman bedrijfsrecherche en Kafi Integrity[14] terug, maar ook bijvoorbeeld International Security Agency[15], International Security Partners[16], Risk & Fraud Investigations[17] en PD Recherche[18] bieden vormen van integriteitsonderzoek aan onder diverse noemers (feitenonderzoek, fraude-onderzoek, enzovoort). Een aantal bureaus beschikt over een zogeheten POB-vergunning en het keurmerk Particulier onderzoeksbureau van de Nederlandse Veiligheidsbranche. De rapportages kunnen vervolgens voor een aangifte of voor rechtspositionele maatregelen worden gebruikt. Deze bureaus voor bedrijfsrecherche beschikken zowel over de technische en tactische als de ICT-deskundigheid om bewijs te verzamelen en daar is het onderzoek ook primair op gericht. Hoewel in het kader van dit onderzoek slechts beperkt informatie is verzameld over de precieze werkwijze van bureaus voor bedrijfsrecherche lijken de werkwijzen op het eerste

[14] http://www.kafi-integrity.nl/
[15] http://www.isasecurity.nl/
[16] http://www.ispbv.nl/
[17] http://www.rf-i.nl/
[18] http://www.pdrechercheadvies.nl/pd-recherche-bedrijfsrecherche-privedetectives-integriteitsonderzoek.html

gezicht op strafvorderlijk onderzoek: observatie, analyse van sporen (emails, administratie, enzovoort) en horen van betrokkenen zijn veel gehanteerde onderzoeksmethoden.

3. (Forensische) Accountants

Ook (grote) accountantskantoren bieden integriteitsonderzoek aan. In de verzameling rapportages zijn rapporten van Deloitte en KPMG opgenomen, maar ook bijvoorbeeld Ernst & Young biedt 'fraude en complianceonderzoek' aan, dat veelal neerkomt op 'het onderzoeken van ongewone financiële transacties, het verzamelen van elektronische bewijzen, het opstellen van getuigenverklaringen en het analyseren van financiële rapportages'.[19] Integriteitsonderzoek wordt verricht vanuit zowel compliance als risicomanagement. Bij compliance gaat het om het naleven van wet- en regelgeving maar ook andere normen die gelden voor 'governance'. Risicomanagement is onder meer gericht op het beheersen van financiële malversaties (bijvoorbeeld corruptie, omkoping, witwassen, fraude, enzovoort). Het onderzoek is overwegend financieel van aard (bijvoorbeeld naar onkostendeclaraties of aanbesteding) maar ook belangenverstrengeling komt voor. Het onderzoek van de accountants is publiekrechtelijk genormeerd in de Verordening gedragscode en de Nadere voorschriften Accountantskantoren; ook voor andere activiteiten dan de wettelijke controle zijn normen opgesteld. Daarnaast hebben accountantskantoren eigen standaarden ten aanzien van hun activiteiten, waaronder integriteitsonderzoek.

4. Bestuurs- en organisatieadviesbureaus

Ook bestuurs- en organisatieadviesbureaus bieden soms integriteitsonderzoek aan. In de verzameling rapportages over topambtenaren en bestuurders komen Berenschot, BMC en WagenaarHoes Organisatieadvies voor. Ook het onderzoek van de commissie die onderzoek deed naar het COA en de Commissie Schoon Schip van de provincie Noord-Holland zijn ten minste deels als organisatiekundig te kwalificeren. De rapportages naar concrete integriteitsschendingen zijn in veel opzichten vergelijkbaar met de BING-rapportages. Kenmerkend zijn een breed bestuursrechtelijk normenkader (zowel 'harde' als 'zachte' normen), een combinatie van dossieronderzoek en interviews en focus op reconstructie en kwalificatie van wat er feitelijk is gebeurd. Het onderzoek wordt verricht vanuit diverse invalshoeken, zoals cultuur, leiderschap of 'governance'. Bij cultuur gaat het om de bestuurlijke of organisatiecultuur waarin integriteitsschendingen voorkomen, bij leiderschap om de bijzondere verwachtingen of competenties van bestuurders en topambtenaren en bij 'governance' om de vraag naar het toezicht op integriteit in organisaties. Zowel de beperkte aanwezigheid in de verzameling rapportages ten aanzien van topambtenaren en bestuurders als de beperkte informatie die hierover aan te treffen is op de websites van de leden van de Raad van organisatieadviesbureaus suggereren dat integriteitsonderzoek niet tot de kernactiviteiten van bestuurs- en organisatieadviesbureaus behoort.

5. Juridische dienstverleners en advocaten

Voor ambtenaren geldt dat integriteitsschendingen plaatsvinden in het kader van een arbeidsverhouding tussen hen en hun werkgevers. Soms gaat het bijvoorbeeld bij integriteitsschendingen om het schenden van ambtelijke plichten, maar ten minste zo

[19] http://www.ey.com/NL/nl/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services

belangrijk zijn de consequenties die integriteitsschendingen kunnen hebben vanuit het ambtenarenrechtelijk perspectief (bijvoorbeeld disciplinaire straf of ontslag). Advocaten en juridische dienstverleners verrichten, onder meer vanuit deze invalshoek, onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. In de verzameling rapportages figureert Capra als specialist in arbeids- en ambtenarenrecht met meerdere onderzoeken. Juridisch advies in geschillen tussen ambtenaren en hun werkgevers, ook wanneer daarbij integriteitskwesties aan de orde zijn, is een specialisatie waarover middelgrote en grote advocatenkantoren beschikken. Zowel ambtenaren als werkgevers kunnen op de juridische expertise van advocaten een beroep doen. Welke integriteitsschendingen welke juridische consequenties rechtvaardigen, wat op dit punt de lijn in de jurisprudentie is en welke wet- en regelgeving hierbij een rol speelt zijn voorbeelden van typische vragen die bij juridische dienstverleners worden neergelegd. In het portfolio van advocatenkantoren komen ook feitenonderzoek, mediation bij geschillen en juridische bijstand bij gerechtelijke procedures voor. Typerend voor de advocatuur is voorts het 'cliëntperspectief'. Anders dan andere typen onderzoekers gaat het bij advocaten om de belangen van hun cliënten, overigens binnen de grenzen van de wet- en regelgeving.

Externe instanties verrichten zowel integriteitsonderzoek naar ambtenaren als naar bestuurders. Dat geldt voor alle categorieën externe instanties.

2.4 Ad hoc instanties en hun werkwijzen

Het is mogelijk dat naar aanleiding van een mogelijke integriteitsschending een ad hoc commissie wordt ingesteld. Uit de topografie blijkt dat in de periode van januari 2010 tot en met december 2012 verschillende ad hoc commissies zijn ingesteld om vermoedelijke integriteitsschendingen van topambtenaren of bestuurders te onderzoeken. In dit verband is relevant dat de werkwijze per ad hoc commissie verschilt. Soms gaat het immers om een 'second opinion', of een reflectie naar aanleiding van eerder integriteitsonderzoek of, zoals in het geval van de Commissie-Scheltema/Rijsdijk over het COA, om onderzoek vanuit een veel bredere vraagstelling waarin een conclusie is opgenomen met betrekking tot integriteit. Soms wordt met interne of externe instanties vergelijkbaar onderzoek gedaan (zoals het onderzoek van Sorgdrager en Frissen in Roermond). Een patroon in de ad hoc commissies is niet aangetroffen.

2.5 Het onderzoek naar topambtenaren en bestuurders

Naast instanties en werkwijzen is een derde invalshoek onderscheiden: de onderzoeksrapportages. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk geweest om al het integriteitsonderzoek in het openbaar bestuur in kaart te brengen en te bestuderen. Afgezien van de onderzoekstechnische problemen (wat is precies onderzoek na een melding, hoe is het eigen onderzoek van leidinggevenden in kaart te brengen, enzovoort?) vergt dat meer onderzoekscapaciteit dan voor dit onderzoek beschikbaar was. Om toch concreet onderzoek mee te nemen in de topografie is een min of meer kunstmatig onderscheid gemaakt tussen de bestuurders en topambtenaren enerzijds en 'street-level bureaucrats' anderzijds (uitvoerende ambtenaren, beleidsambtenaren, hun directe managers en het middenmanagement). Aan de hand van verschillende zoekstrategieën zijn rapportages verzameld van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen van de eerstgenoemde categorie,

de bestuurders en topambtenaren (zie bijlage 1). De ingang van de rapportages is dus beperkt tot topambtenaren en/of bestuurders (politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen). Voor alle organisaties gaat het dan om leidinggevenden hoger in de organisatie (directeuren, in kleine gemeenten afdelingshoofden, bij het rijk directeuren-generaal, secretarissen/algemene directeuren, enzovoort) alsmede bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en politieke ambtsdragers zoals wethouders, burgemeesters, gedeputeerden en volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden, leden van de Staten-Generaal, enzovoort). De rapportages zijn verzameld op basis van openbare bronnen. Dit betekent niet noodzakelijk dat de rapportages ook openbaar zijn. De meeste rapportages zijn ook openbaar, sommige rapportages zijn deels openbaar gemaakt en bij sommige rapportages is (slechts) de aanbiedingsbrief openbaar gemaakt. Bijlage 1 bevat een overzicht van de rapportages die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd. In deze bijlage zijn ook de variabelen opgenomen waarop de rapportages zijn geanalyseerd en de wijze waarop het overzicht van rapportages tot stand is gekomen.

Kwantitatieve analyse van deze verzameling rapportages is niet zonder gevaren. Ten eerste bestaat (tot nog toe) geen beeld van het zogeheten ‘dark number’; met andere woorden, onbekend is welke onderzoeksrapportages buiten de verzamelde rapportages nog meer zijn verschenen. Een tweede gevaar van kwantitatieve uitspraken betreft de diversiteit van de rapportages. Zowel qua vraagstelling als qua normenkader, opzet en inrichting, maar vooral ook qua context verschillen de onderzoeken sterk. Het voorbeeld van belangenverstrengeling is wellicht illustratief. Waar het ene onderzoek bijvoorbeeld spreekt over feitelijke belangenverstrengeling, concludeert een ander onderzoek functionele belangenverstrengeling, in een derde onderzoeksrapport wordt sec van belangenverstrengeling gesproken, een vierde rapport concludeert dat sprake is van de schijn van belangenverstrengeling en een vijfde rapport komt tot de conclusie dat de schijn van belangenverstrengeling niet (of onvoldoende, of niet geheel, of niet koste wat kost) is vermeden. Deze nuances allemaal categoriseren als belangenverstrengeling of integriteitsschending zou onvoldoende recht doen aan de genuanceerde situaties die er achter schuil gaan. Naast de concrete verschillen ten aanzien van het normenkader, de inrichting van het onderzoek en dergelijke verschilt ook het type rapportage. De meeste rapportages zijn in ten minste drie typen onder te verdelen:

1. Rapportages waarin een vermoedelijke integriteitsschending van een ambtenaar of een politieke ambtsdrager wordt onderzocht. Er is dan niet alleen een vermoeden, maar ook een (of meer) aanwijsbare betrokkene(n) en min of meer aanwijsbaar gedrag, al is zowel nader onderzoek naar de feiten als nader onderzoek naar de kwalificatie van de feiten nodig (is sprake van een integriteitsschending en zo ja, waarom?).
2. Rapportages waarin sprake is van een integriteitsschending, maar niet duidelijk is wie zich hieraan schuldig heeft gemaakt. Dit betreft in twee gevallen het lekken van vertrouwelijke informatie. Evident is dat er vertrouwelijke informatie is gelekt (anders zouden media de informatie niet kunnen weergeven), maar niet helder is wie de vertrouwelijke informatie heeft doorgespeeld. In een enkel geval gaat het om het zoekraken van dossiers.
3. Rapportages met een bredere, soms zelfs niet aan integriteit gerelateerde vraagstelling, naar bestuurlijke of ambtelijke culturen, besluitvormingsprocessen of een ‘gang van zaken’. In deze rapportages wordt een breder probleem in de organisatie geadresseerd en spelen integriteitsschendingen een grotere of kleinere rol of worden, zoals in het COA-rapport, conclusies getrokken over integriteitsschendingen.

Over een aantal elementen uit het analysekader kunnen wel uitspraken worden gedaan en geven de aantallen tussen haakjes ook wel een indicatie van de verdeling in de *aangetroffen* rapporten. Nogmaals, hiermee kan *geen enkele* claim worden gedaan over de verdeling in de totale populatie

integriteitsrapporten of de totale populatie integriteitsrapporten over topambtenaren of bestuurders. In de verzameling (in totaal 49) onderzoeksrapportages valt een aantal patronen op:

- Voor bestuurders en topambtenaren zijn nauwelijks rapportages van interne instanties aangetroffen. Een keer is door de eigen financiële dienst/controller onderzoek verricht, een keer is het rapport vervaardigd door een waarnemend bestuurder (maar liggen er externe rapporten onder) en één rapport is van de gemeentelijke ombudsman. Alle andere rapportages (46) zijn door externe, ad hoc of geïnstitutionaliseerde, instanties uitgevoerd. Dit strookt overigens met de bepalingen die hierover zijn aangetroffen in onderzoekreglementen; deze bepalen soms dat voor topambtenaren en bestuurders van externe instanties gebruik wordt gemaakt.
- Gemeenten domineren in het overzicht van rapportages als opdrachtgever (32 keer): doorgaans is het rapport aan de (loco-)burgemeester uitgebracht (14 keer, waarvan een keer met de gemeentesecretaris), maar ook het college van burgemeester en wethouders (5 keer), het seniorenconvent of het presidium van de deelraad (3 keer) en de gemeenteraad (10 keer) komen voor. Ook provincies maken gebruik van externe instanties (6 keer, waarvan drie keer de rapportage aan de Commissaris van de Koning is uitgebracht en 2 keer aan het college van gedeputeerde staten). De overige rapportages betreffen waterschappen (1 keer, in opdracht van de algemene vergadering), rijk (1 keer de Tweede Kamer, 2 keer voor een minister en 1 keer in opdracht van een secretaris-generaal), regionale verbanden (2 keer) en overige opdrachtgevers, zoals een partijbestuur (4 keer).

Tabel 4. Opdrachtgevers voor onderzoek naar politieke ambtsdragers of topambtenaren

Bestuurslaag	Bestuursorgaan/deel daarvan	Aantal rapportages
Gemeenten (33)	Gemeenteraad	10
	Burgemeester	14
	Seniorenconvent/presidium	3
	College van burgemeester en wethouders	5
Provincies (6)	Commissaris van de Koning	3
	College van gedeputeerde staten	2
	Statenfractie	1
Rijk (4)	Tweede Kamer	1
	Minister	2
	Secretaris-generaal	1
Waterschappen (1)	Algemene vergadering	1
Regionale verbanden (2)		2
Overige (4)		4

- Binnen openbare lichamen verschilt de opdrachtgever. Soms is de opdrachtgever het seniorenconvent, presidium of het gehele vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad, algemeen bestuur), veel vaker is het dagelijks bestuur (college van B&W of GS) of de voorzitter van het dagelijks bestuur opdrachtgever. Dit lijkt niet per definitie gerelateerd aan het type integriteitsschending of het voorwerp van onderzoek. Soms is het bestuursorgaan waarvan de vermoedelijke schender deel uitmaakt opdrachtgever (bijvoorbeeld het college van GS of de gemeenteraad), soms is het bestuursorgaan opdrachtgever waaraan de vermoedelijke

schender hiërarchisch ondergeschikt is (het college voor een topambtenaar) of aan wiens toezicht de vermoedelijke schender is onderworpen (bijvoorbeeld een Commissaris van de Koning voor een gemeentelijke kwestie met betrekking tot een burgemeester).

- In de verzameling domineren de rapportages van BING (22 keer); ook wordt vaak van nogal uiteenlopende ad hoc commissies of individuen gebruik gemaakt (12 keer). Accountants komen veel minder vaak voor (4 keer), evenals advocaten (1 keer), organisatieadviesbureaus (5 keer) en particuliere recherchebureaus (2 keer). Het merendeel van de onderzoeksrapportages is, naast de ad hoc commissies, vervaardigd door enkele aanbieders van integriteitsonderzoek; meer dan een keer komen BING, KPMG, Deloitte en Berenschot in het verzameld onderzoek voor; alleen BING komt meer dan drie keer voor.

Tabel 5. Externe instanties in de topografie van onderzoeksrapportages

Type instantie	Instantie	Aantal
Uitsluitend integriteitsonderzoek	BING	22
Accountantskantoren	KPMG	2
	Deloitte	2
Advocatuur	Capra	1
Particuliere recherchebureaus	Hofmann	1
	Kafi	1
Organisatie-adviesbureaus	Berenschot	3
	BMC	1
	WagenaarHoes	1
Gemeentelijke ombudsman		1

- Naar aanleiding van dezelfde (vermoedelijke) integriteitsschending worden soms meerdere onderzoeken verricht, in een enkel geval met tegengestelde bevindingen/conclusies. In een casus is sprake van drie rapportages over dezelfde kwestie met nogal uiteenlopende conclusies, in enkele casus lopen nog rechtszaken waarbij de rapportage wordt betwist en in enkele casus is sprake van een (meer of minder lange) voorgeschiedenis waarbij eerder onderzoek naar de kwestie of een daaraan gerelateerde kwestie is verricht.
- Bij het type integriteitsschending gaat het vooral om (de schijn van) belangenverstrengeling (ten minste 27 keer), het vrijgeven van vertrouwelijke informatie (4 keer) en mogelijke onrechtmatigheden in declaratiegedrag of andere financiële onrechtmatigheden (5 keer); een enkele keer komt diefstal, het al dan niet onjuist verstrekken van informatie, het mogelijk bewust zoekmaken van dossiers, onbehoorlijk handelen of seksuele intimidatie/ongepast gedrag voor. Combinaties van integriteitsschendingen komen ook voor.
- Vooral door media (onderzoek, publicaties) vindt constatering of signalering van de vermoedelijke integriteitsschending plaats (17 keer); in ieder geval wordt er snel over gepubliceerd. Ook politieke (4 keer) dan wel bestuurlijke (4 keer burgemeester) of ambtelijke signalen (1 keer) komen voor. Anonieme brieven (2 keer) en klachten (3 keer) of andere externe signalen (2) keer zijn eveneens aangetroffen. Gezien het feit dat de rapportages grotendeels via openbare bronnen zijn opgespoord, zou er vertekening ten gunste van ‘media-aandacht als aanleiding’ kunnen optreden. Desondanks valt op dat het vaak media-aandacht is die het onderzoek ‘triggert’.

- In de meeste onderzoeksrapportages wordt een combinatie van een juridische en/of een professionele benadering van integriteit gehanteerd (41 keer). Het gaat met andere woorden om het al dan niet overtreden van regels of het schenden van normen in een bepaalde functie. In enkele gevallen wordt ook een morele benadering gehanteerd (2 keer) en zeker in het onderzoek dat zich uitstrekt over het gehele bestuur, over politiek-ambtelijke samenwerking of (een deel van de) organisatie komt ook een culturele benadering voor (2 keer). Ook is in enkele gevallen een geloofwaardigheidsbenadering (2 keer) of andere benadering (bijvoorbeeld ‘good public governance’, 1 keer) aangetroffen.
- Ten aanzien van de onderzoekstrategie is sprake van een sterke mate van eenvormigheid. De combinatie van documentenanalyse en interviews, al dan niet aangevuld met andere onderzoeksinstrumenten scoort hoog (39 keer); ook vooral interviews (2 keer) of uitsluitend documentenanalyse (4 keer) zijn mogelijk. Een meldpunt of een andere vorm van informatieverzameling is 4 keer aangetroffen.

  In enkele onderzoeken zijn dus ook andere onderzoekstrategieën dan documentenanalyse en interviews gehanteerd, zoals het instellen van een meldpunt (al dan niet digitaal) of een enquête. Soms worden anonieme meldingen die bij het meldpunt worden ingediend niet meegenomen.

  Vrijwel altijd is de methodologische verantwoording in de onderzoeksrapportages beperkt (soms meer en soms minder beperkt), in de zin dat niet veel meer wordt aangegeven met wie is gesproken, wat de vraagstelling is en hoe het onderzoek is opgezet (38 keer). De wijze waarop de selectie van documenten heeft plaatsgevonden, de selectie van respondenten en de analysemethode worden zelden uitvoerig verantwoord. In 2 rapportages wordt de methode uitvoerig beschreven en in 6 rapportages niet of nauwelijks. Zoals eerder gesteld, is een aantal rapportages gebaseerd op eerder, niet voor dit onderzoek geanalyseerd, onderzoek; het is mogelijk dat het onderliggend onderzoek wel een uitvoerige methodologische verantwoording bevat.
- Het interviewprotocol maakt niet altijd deel uit van de rapportage. Door sommige instanties wordt in de rapportage gebruik gemaakt van citaten uit interviews en door andere instanties wordt dit weer achterwege gelaten.
- Daar waar concreet gedrag wordt getoetst wordt eigenlijk vrijwel altijd een normenkader opgesteld. Als dat gebeurt, zijn het vooral wetten en gedragscodes (al dan niet in combinatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) waaraan wordt getoetst (28) keer expliciet genoemd), wetten (7 keer) of gedragscodes (3 keer). Ook beleid, een intern protocol of de CAR-UWO wordt een enkele keer genoemd.

  De invulling van de normenkaders die worden gehanteerd is divers. De Algemene wet bestuursrecht (bijvoorbeeld artikel 2:4, eerste en tweede lid Algemene wet bestuursrecht) en organieke wetten als de Gemeentewet worden doorgaans aangehaald evenals de Ambtenarenwet en Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers. Daarnaast worden gedragscodes en in de eigen organisatie geldende codes, richtlijnen of beleid gebruikt (bijvoorbeeld ten aanzien van aanbesteding of vertrouwelijkheid) alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In enkele gevallen, zeker waar een juridische benadering wordt aangevuld met bijvoorbeeld een morele benadering, worden bredere normen als ‘good public governance’ (inclusief onkreukbaarheid) gebruikt of is het normenkader niet expliciet gemaakt. De betekenis van verschillen in de juridische status van wetgeving, gedragscodes, beleid, enzovoort wordt lang niet altijd expliciet gemaakt; wat de gelaagdheid van de normen en de uiteenlopende juridische status betekenen voor de beoordeling, is vaak evenmin uit het rapport te destilleren.

- Het onderzoek bevat veelal een feitenreconstructie (41 keer); in enkele gevallen is het rapport gebaseerd op een eerder opgestelde feitenreconstructie, is dat naar alle waarschijnlijkheid het geval of is het onderzoek niet op een concrete integriteitsschending gericht.[20]
- Zowel de context waarin de (vermoedelijke) integriteitsschending plaatsvond als de beleving van betrokkenen worden soms wel en soms niet meegenomen in het onderzoek of meegewogen in het oordeel. Doorgaans worden de beleving (29 keer) en de context (37 keer) wel meegenomen. Deze cijfers zeggen niet zo veel omdat de invulling sterk verschilt en de spreiding daardoor groot is.
- Wederhoor vindt op verschillende manieren plaats en in veruit de meeste gevallen wordt in het rapport opgemerkt dat het door de onderzoekers is aangeboden; in een aantal rapporten is het niet aan de orde omdat deze op eerder onderzoek zijn gebaseerd of omdat geen 'dader' is aangetroffen. Betrokkenen worden vaak als respondenten geïnterviewd, maar krijgen doorgaans ook (delen uit het) conceptrapport voorgelegd ter becommentariëring. Daarvan wordt overigens niet altijd gebruik van gemaakt door de betrokkenen, om uiteenlopende redenen (2 keer vanwege weigering, 1 keer niet goed mogelijk vanwege spreekverbod).
- Over de kosten valt weinig tot niets te zeggen, omdat slechts van enkele rapportages bij benadering de kosten konden worden achterhaald uit het rapport of mediaverslagen. Daar waar wel iets over de kosten is vermeld gaat het om tienduizenden euro's.

In de geanalyseerde rapportages worden verschillende knelpunten expliciet genoemd:
- In enkele gevallen konden betrokkenen niet worden gehoord of werkten ze niet mee (2 keer);
- Ook is het soms lastig om tijdig aan de correcte informatie of documenten te komen (2 keer) of is het beeld niet volledig (2 keer);
- Er wordt soms getwijfeld aan de objectiviteit van de opdrachtgever (1 keer); dat de opdrachtgever zelf voorwerp is van onderzoek wordt in de rapportages niet expliciet als knelpunt vermeld;
- Dat personen niet onder ede kunnen worden gehoord, is 1 keer expliciet als knelpunt vermeld;
- In 1 rapportage wordt aangegeven dat het kader voor toetsing niet toereikend is, omdat een specifieke gedragscode ontbreekt.
- In 1 rapportage wordt vermeld dat wegens het ontbreken van een vertrouwenspersoon in de organisatie niet duidelijk is voor de bestuurder die met een (vermoedelijke) integriteitsschending wordt geconfronteerd wat deze met de melding moet doen.

2.6 De topografie: een synthese

In de voorgaande paragrafen is gekozen voor een beschrijvende presentatie van het landschap van integriteitsonderzoek in Nederland. Het landschap blijkt te bestaan uit een breed palet van interne en externe instanties. Daarnaast wordt integriteitsonderzoek verricht door ad hoc commissies, die zich soms op hun beurt ook laten ondersteunen door bijvoorbeeld externe instanties. Het bestaan van ten minste enkele tientallen interne en externe instanties voor integriteitsonderzoek met onderzoekscapaciteit en –routines kan worden bevestigd en er zijn zowel in de beschrijving van de werkwijzen als in de bestudeerde onderzoeksrapportages verschillende werkwijzen aangetroffen. De topografie kan als volgt worden samengevat.

[20] Bijvoorbeeld in onderliggende rapportages die in het kader van dit onderzoek niet zijn geanalyseerd, maar waarnaar wel wordt verwezen. De verwijzing suggereert dan een feitenonderzoek.

- Het ad hoc onderzoek
  Kenmerkend voor ad hoc onderzoek is, als voorzien is in een onderzoeksprotocol, dat de verantwoordelijkheden en rollen van bevoegd gezag en onderzoeker zijn omschreven, dat zowel de onderzoeksvraag als het onderzoek (feitenonderzoek) is afgebakend, dat voorzien is in bijvoorbeeld schriftelijke opdrachtformulering en dat de rechten en plichten van onderzoekers en betrokkenen zijn omschreven. Ook is kenmerkend dat, afhankelijk van de vraag, relevante expertise kan worden gemobiliseerd (intern of extern). De ad hoc instanties zijn zo divers dat er eigenlijk geen patroon kan worden vastgesteld.

- Interne instanties
  Interne instanties vertonen een aantal overeenkomsten. Deze hebben betrekking op voorzieningen voor onafhankelijkheid, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen 'bevoegd gezag' en onderzoeksinstantie, de onderzoekbevoegdheden, de inrichting van het onderzoek (primair feitenonderzoek en kwalificatie van de feiten in het licht van het normenkader), de inbedding in het lokaal integriteitsbeleid (en het daaraan gekoppelde bredere takenpakket, dat ook het onderhouden van het normenkader, advisering, training en monitoring omvat) en de beperking tot ambtelijke integriteit (al is dat niet bij alle instanties een beperking). Verschillen hebben vooral betrekking op de omvang van de onderzoeksinstantie, het gebruik van het meldpunt en het al dan niet geven van een advies op basis van het onderzoek.

- Externe instanties
  Vanuit ten minste vijf disciplines, achtergronden en werkwijzen zijn externe instanties of aanbieders van integriteitsonderzoek aangetroffen:
    - Instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid (de facto BING); typische kenmerken van deze instantie zijn:
        - Exclusieve focus op integriteit, geen koppeling met andere vragen of kwesties;
        - Brede bestuursrechtelijke benadering van integriteit, waarin 'harde' juridische en 'zachtere' professionele normenkaders (gedragscodes bijvoorbeeld) domineren;
        - Oriëntatie op de publieke sector;
        - Integriteitsonderzoek bestaat uit reconstructie van de feiten en kwalificatie daarvan in het licht van het normenkader;
        - Integriteitsonderzoek wordt verricht aan de hand van documentanalyse en interviews;
        - Er zijn interne richtlijnen voor persoonsgericht (integriteits)onderzoek.
    - Bedrijfs- en particuliere recherchebureaus; typische kenmerken hiervan zijn:
        - Primaire focus op bewijsmateriaal ten aanzien van het feitelijk gedrag;
        - Benadering vanuit een brede focus op bedrijfsbeveiliging;
        - Oriëntatie op zowel de publieke als de private sector;
        - Integriteitsonderzoek is vrijwel exclusief gericht op reconstructie van de feiten, respectievelijk het verzamelen en analyseren van bewijsmateriaal;
        - Methoden lijken op die van forensisch onderzoek in een strafvorderlijk kader: observatie en sporenanalyse bijvoorbeeld;
        - In het kader van de vergunningprocedure is sprake van een vastgelegd normenkader voor de werkwijze van deze bureaus.
    - (Forensische) accountants; typische kenmerken van deze instanties zijn:

        - Overwegende focus op financiële integriteitsschendingen (declaraties, corruptie, omkoping en dergelijke);
        - De benaderingen verschillen, maar hebben te maken met risicomanagement, governance, compliance en soms vertrouwen;
        - Zowel georiënteerd op publieke als op private sector;
        - Onderzoek is specialistisch vanuit financieel perspectief, onder meer gericht op rechtmatigheid van uitgaven of het financieel aannemelijk maken dan wel onderbouwen van integriteitsschendingen;
        - Veelal bestaat het onderzoek uit documentenanalyse, waarbij boekhouding, transacties en andere financiële documenten worden bestudeerd en waar nodig ook andere bronnen worden gebruikt;
        - Werkwijze is publiekrechtelijk genormeerd; daarnaast hanteren kantoren eigen (internationale) standaarden voor hun activiteiten.
    - Bestuurs- en organisatieadviesbureaus; typische kenmerken hiervan zijn:
        - Onderzoek is zowel gericht op integriteitsschendingen als op de organisatorische context waarin deze tot stand komen;
        - Benadering is gekoppeld aan typische organisatiekundige vraagstukken als organisatiecultuur, leiderschap of governance, vanuit een combinatie van ‘harde’ bestuursrechtelijke normen en ‘zachte’ governance-normen;
        - Zowel actief in publieke als in de private sector;
        - Zowel onderzoek dat strikt gericht is op het kwalificeren van feiten in het licht van een vooraf opgesteld normenkader als breder onderzoek naar de organisatie(cultuur) waarin integriteit een van de aspecten is;
        - Documentenanalyse en interviews zijn de dominante strategieën van dataverzameling, al komen ook het instellen van een meldpunt of het houden van een enquête voor;
        - Vrijwillige zelfbinding door codes, klachtenprocedures en instrumenten voor kwaliteitsborging.
    - Juridische dienstverleners en advocaten; typische kenmerken zijn:
        - Primaire focus op het arbeidsrecht/ambtenarenrecht, inclusief de feitenreconstructie die voor juridische oordelen nodig is; wel duidelijk aan ‘cliënt’, dus werkgever, gebonden;
        - Benadering is ambtenarenrechtelijk en ten minste deels gericht op juridische advisering (wat is haalbaar voor de bestuursrechter?);
        - Overwegend op de publieke sector gericht;
        - Onderzoek is gericht op het juridisch kwalificeren van de feiten, waarbij het normenkader precies wordt gehanteerd met het oog op haalbaarheid voor de bestuursrechter;
        - In ieder geval documentenanalyse, maar ook andere activiteiten als interviews komen voor;
        - Advocatuur is publiekrechtelijk genormeerd en het stelsel voorziet in tuchtrecht.

Wat valt op basis van deze topografie te zeggen over de veronderstellingen in de motie die aanleiding is geweest voor dit onderzoek? Ten minste twee interpretaties zijn mogelijk. Aan de oppervlakte worden de veronderstellingen in de motie bevestigd. Er zijn ten minste tientallen verschillende

instanties voor integriteitsonderzoek die over eigen werkwijzen, professionele normen en benaderingen beschikken. De belangrijkste verschillen kunnen als volgt worden samengevat:

- Tussen interne instanties bestaan wel enkele kleine verschillen (bijvoorbeeld ten aanzien van de meldplicht of de capaciteit voor onderzoek), maar het grootste verschil doet zich voor tussen bestuursorganen met en zonder interne onderzoeksinstantie;
- Tussen interne en externe instanties bestaan eveneens verschillen, al komt het ook voor dat bij het bestaan van interne instanties de eventuele externe instanties onder hetzelfde regime werken als de interne instantie;
- Tussen externe instanties onderling bestaan verschillen, die met name betrekking hebben op:
    - De focus en tevens de daaraan gekoppelde expertise (bijvoorbeeld financiële, arbeidsjuridische en organisatiekundige expertise);
    - De professionele normen voor het onderzoek en de daaraan gekoppelde systemen voor kwaliteitsborging, variërend van interne systemen tot en met tuchtrechtelijke systemen en een vergunningensysteem;
    - De vraag of al dan niet in zowel de publieke als de private sector ervaring is met integriteitsonderzoek.

Ten minste zo opvallend zijn de overeenkomsten tussen de werkwijzen zoals deze blijken uit de analyse van de onderzoeksrapportages. Een andere interpretatie dan de in de motie veronderstelde uiteenlopende werkwijzen is dus ook mogelijk. Zo blijkt de harde kern van het integriteitsonderzoek opmerkelijk uniform: deze bestaat uit het reconstrueren van de feiten in het licht van een normenkader. Ook blijkt sprake van dominante onderzoeksmethoden: documentenanalyse en interviews (soms aangevuld met een meldpunt of een enquête). Integriteitsonderzoek gaat in ieder geval om reconstructie van de feiten en het verzamelen van bewijs voor deze reconstructie. Vrijwel altijd wordt in het onderzoek een normenkader opgesteld, dat doorgaans bestaat uit 'harde' bestuursrechtelijke en 'zachte' professionele normen; de gelaagdheid en de uiteenlopende juridische status van de normen worden overigens lang niet altijd expliciet gemaakt. Het normenkader kan verschillen (en zijn ook verschillen aangetroffen), maar de 'evergreens' domineren (de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Ambtenarenwet, gedragscodes en rechtspositieregelingen). Ook kan de interpretatie van het normenkader verschillen. Een voorbeeld daarvan is belangenverstrengeling, waarbij nogal uiteenlopende conclusies zijn aangetroffen (functionele belangenverstrengeling, geen belangenverstrengeling, wel belangenverstrengeling, de schijn van belangenverstrengeling, de schijn van belangenverstrengeling is niet vermeden en de schijn van belangenverstrengeling is niet koste wat kost vermeden). Het is overigens mogelijk dat deze uiteenlopende conclusies gerechtvaardigd worden door het aangetroffen feitencomplex. Op basis van dit onderzoek kan in ieder geval niet worden geconcludeerd dat ze arbitrair zijn. Ten slotte verschillen de normen die de instanties zelf formuleren voor hun integriteitsonderzoek; soms zijn specifieke richtlijnen of een onderzoekreglement opgesteld, andere instanties hanteren hun veel bredere sectorale of professionele gedragscode. De verschillen in werkwijze lijken echter vooral te zitten in de discipline van waaruit vermoedelijke integriteitsschendingen worden onderzocht. Voor de een is dat organisatiecultuur of leiderschap, voor de ander juridisch advies over de consequenties van het integriteitsonderzoek of het trekken van lessen om te voorkomen dat de integriteitsschending in de toekomst plaatsvindt (vanuit het perspectief van bedrijfsbeveiliging of administratieve organisatie). Deze verschillen betreffen eerder het 'surplus' op integriteitsonderzoek dan de harde kern van dat onderzoek.

De rapporten laten ook enkele andere kenmerken van integriteitsonderzoek zien, die voor de discussie over een nationale instantie relevant zijn:

- Integriteitsonderzoek vergt, vanwege de context en het type onderzoek, niet alleen onderzoekmatige en inhoudelijke expertise, maar daarnaast ook een aantal andere vaardigheden zoals het vermogen om integriteitskwesties te 'filteren', maximale zorgvuldigheid ten aanzien van de feiten, en precisie in het kwalificeren van feiten met het oog op de grote belangen die op het spel staan.
- Media spelen een belangrijke rol als 'trigger' voor het integriteitsonderzoek naar topambtenaren en bestuurders.
- Wederhoor aan de betrokkenen wordt vrijwel altijd aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van een interview, maar ook door het voorleggen van (delen van) het conceptrapport; niet altijd wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt.

3. Knelpunten bij integriteitsonderzoek

3.1 Inleiding

Knelpunten?

De tweede deelvraag voor dit onderzoek heeft betrekking op knelpunten bij integriteitsonderzoeken. In dit hoofdstuk worden de in het onderzoek aangetroffen knelpunten gepresenteerd. Nu is het begrip knelpunt in het dagelijks spraakgebruik vanzelfsprekend, maar is het onderzoekmatig een lastig begrip. Want wat is immers een knelpunt? In dit onderzoek is ervoor gekozen het begrip knelpunt op twee manieren te gebruiken. Ten eerste is gekozen voor een subjectieve definitie van het begrip: knelpunt staat voor een als problematisch ervaren situatie. Ten tweede is niet alleen gekozen voor een subjectieve definitie, maar ook voor een normatieve definitie: van een knelpunt is sprake als de bestaande of ervaren toestand niet aan de normen van bevraagde betrokkenen voldoet. Het gaat bij de knelpunten in dit hoofdstuk dus niet om objectief gedefinieerde of neutrale toestanden, maar om gepercipieerde problemen bij het opzetten en uitvoeren van integriteitsonderzoek.

Wiens knelpunten?

De keuze voor dit knelpuntbegrip heeft ook methodologisch gevolgen. Omdat van een subjectief knelpuntbegrip is uitgegaan, ligt het verzamelen van knelpunten door interviews of een enquête voor de hand. Gezien het onderzoeksdoel en het verkennend karakter van het onderzoek is gekozen voor interviews met opdrachtgevers voor en opdrachtnemers van integriteitsonderzoek. De respondenten voor de knelpunten zijn langs drie lijnen geselecteerd:

- Ten eerste is een aantal onderzoekers en leidinggevenden van interne instanties bevraagd, waarbij gekozen is voor spreiding over (kleine en grote) gemeenten, provincies, grote uitvoeringsorganisaties en departementen. De veronderstelling achter de keuze voor spreiding is dat hiermee een zo breed mogelijk overzicht van de ervaren knelpunten kan worden gegenereerd.
- Daarnaast is op basis van de verzamelde onderzoeksrapportages een aantal 'typische cases' geselecteerd. Zowel de bij deze cases betrokken opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn geïnterviewd. De veronderstelling daarbij is dat met spreiding van de typische cases de knelpunten die zich voordoen bij verschillende typen onderzoek en onderzoekscontexten in het vizier komen. In bijlage 4 is de selectie van typische cases verantwoord.
- Ten slotte is een kring van experts en ervaringsdeskundigen geselecteerd, waarbij gekozen is voor experts en ervaringsdeskundigen die vanuit verschillende invalshoeken met integriteitsonderzoek te maken hebben (bestuurskunde, accountancy, forensisch onderzoek, ervaring met interferentie strafrechtelijk/bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek, wetenschap, onderzoeksjournalistiek, enzovoort).

In het kader van dit onderzoek is met een beperkte groep 'voorwerpen van onderzoek' gesproken; bij enkele typische cases zijn opdrachtgever en 'voorwerp van onderzoek' hetzelfde. Voor het overige is er voor gekozen niet te spreken de vermoedelijke integriteitsschenders noch met de melders. Ook ontbreken met name opdrachtgevers die niet of weinig ervaring hebben met integriteitsonderzoek naar topambtenaren, politici en bestuurders grotendeels in de respondentgroep. Het is dus zeker mogelijk

dat zij meer, andere, of geen knelpunten ervaren. Ter verificatie van de aangetroffen knelpunten en mogelijke oplossingen is overigens een bijeenkomst georganiseerd waarin de oplossingen zijn besproken waaraan ook enkele bestuurders hebben deelgenomen die niet als opdrachtgever zijn bevraagd; op deze wijze is getracht ook het perspectief mee te nemen van diegenen die minder ervaring hebben met integriteitsonderzoek. In bijlage 5 is een overzicht van de respondenten voor dit onderzoek opgenomen.

Alle knelpunten zijn gelijk

Er is in dit onderzoek niet voor gekozen de aangetroffen knelpunten te wegen of te kwantificeren. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste dwingt de probleemstelling tot het zo breed mogelijk in kaart brengen van knelpunten. Het gaat in dit onderzoek niet om een verdeling van knelpunten over de populatie van opdrachtgevers en opdrachtnemers, maar om het constateren van knelpunten. Ten tweede is de steekproef van opdrachtgevers en opdrachtnemers niet getrokken met het oog op een representatieve afspiegeling die kwantitatieve uitspraken over de verdeling van knelpunten rechtvaardigt (bijvoorbeeld 'zowel procent van de respondenten ervaart een bepaalt knelpunt'). Integendeel, de steekproef is juist zo gedefinieerd dat een zo breed mogelijke verzameling knelpunten met dit onderzoek in kaart kan worden gebracht.

3.2 De knelpunten: een overzicht

De volgende knelpunten zijn in het onderzoek aangetroffen:

- Knelpunten die niet direct, maar indirect betrekking hebben op integriteitsonderzoek. Het gaat hier in het bijzonder om de knelpunten die te maken hebben met het melden (er is niet altijd een meldplicht en er zijn belemmeringen voor het melden) en het feit dat grijze conclusies in onderzoeksrapportages soms leiden tot zwart-witte beeldvorming over de kwestie. Deze knelpunten zijn in paragraaf 3.3 nader uitgewerkt.
- In de interviews zijn knelpunten gesuggereerd welke bij nadere analyse beter als (onderzoekmatige) keuzes te kwalificeren zijn die sowieso bij integriteitsonderzoek (zowel naar ambtenaren als politieke ambtsdragers) gemaakt moeten worden. Deze keuzes zijn niet per definitie knelpunten, maar kunnen wel knelpunten opleveren. Daarom zijn ze in dit hoofdstuk wel beschreven. In het bijzonder gaat het om de volgende keuzes:
    - De keuze om al dan niet onderzoek te verrichten en de keuze om onderzoek door een interne of externe (al dan niet ad hoc) onderzoeksinstantie te laten verrichten;
    - Het formuleren van een juiste probleemstelling en het filteren van integriteitskwesties uit conflicten en andere kwesties in de context van de vermoedelijke integriteitsschending;
    - Het krijgen van medewerking en het bemachtigen van alle relevante informatie;
    - Omgaan met anonieme signalen;
    - Het organiseren van afstemming met het strafrechtelijk onderzoek;
    - Omgaan met hoor en wederhoor;
    - Hanteren van tijdsdruk die op het onderzoek staat;
    - De juridische status en archivering van bronnenmateriaal.

Deze keuzes worden nader uitgewerkt in paragraaf 3.4.

- Knelpunten die te maken hebben met de professionaliteit, ervaring en routines van de opdrachtgever:
    - Dit betreft voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit de beschikbaarheid van onderzoeksprotocollen of –reglementen en het ontbreken van ervaring met of routines voor het vertalen van een melding of signaal in een gericht en adequaat onderzoek;
    - Bij politieke ambtsdragers betreft dit daarnaast ook de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit en de instrumenten om deze waar te maken.

  Deze knelpunten worden in paragraaf 3.5 beschreven.

- Knelpunten die met de opdrachtnemer te maken hebben. Deze knelpunten betreffen de onderzoekscapaciteit (van interne instanties), de (waarborgen voor) professionaliteit en kwaliteit van de opdrachtnemer en de transparantie van werkwijzen en kwaliteitsmaatstaven van de opdrachtnemer. Hoewel deze knelpunten betrekking hebben op de opdrachtnemer, worden de laatste twee knelpunten ervaren door opdrachtgevers.

  De uitwerking van deze knelpunten is opgenomen in paragraaf 3.6.

- Ten slotte zijn knelpunten gesignaleerd die betrekking hebben op het systeem van integriteitsonderzoek. Dit betreft de volgende knelpunten:
    - Bij politieke ambtsdragers ontbreken een voorziening voor redres en een voorziening voor rechtseenheid (en dus een eensluidende interpretatie van normenkaders);
    - De 'kwetsbaarheid' van integriteitsonderzoek in de zin dat deze afhankelijk is van de prioriteit en het beleid van de afzonderlijke organisaties en bestuursorganen in het openbaar bestuur.

  Deze knelpunten zijn uitgewerkt in paragraaf 3.7.

3.3 Niet direct op het integriteitsonderzoek betrekking hebbende knelpunten

In de interviews zijn verschillende knelpunten genoemd die niet direct met het integriteitsonderzoek als zodanig te maken hebben.

- Het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen
  Enkele knelpunten hebben te maken met het melden van vermoedelijke integriteitsschendingen. Bij politieke ambtsdragers en topambtenaren lijken grosso modo twee aanleidingen voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen te zijn (zie hoofdstuk 2): een door media, al dan niet via klokkenluiders, geïnitieerd debat over een concrete integriteitskwestie (bijvoorbeeld het opvragen van declaraties of creditcardslips) en een melding door een ambtenaar, bestuurder, burger of politicus. Onderzoek naar 'street-level bureaucrats' kan daarnaast ook 'getriggerd' worden door een klacht, vermoedens van collega's, signalen van organisaties in het beleidsveld of vermoedens van leidinggevenden. Ten aanzien van de melding zijn verschillende knelpunten genoemd:
    - Er is niet altijd een plicht voor medewerkers om het vermoeden van een integriteitsschending bij het meldpunt te melden. Soms zijn er wel interne regels over

een verplichting of het gebruik van een meldpunt, bijvoorbeeld dat alle leidinggevenden de plicht hebben om een vermoeden te melden bij het meldpunt in de organisatie of de regel dat alle medewerkers vermoedelijke integriteitsschendingen bij een meldpunt kunnen melden.

   - Nog los van de meldplicht is er niet altijd een plek in de organisatie waar meldingen binnen kunnen komen, of deze plek is er wel maar die is onvoldoende bekend in de organisatie. Ook kunnen er anderszins aarzelingen of belemmeringen zijn om vermoedens van integriteitsschending te melden; eerder onderzoek hiernaar geeft dit ook aan.[21] De oorzaken hiervan kunnen praktisch zijn, zoals onbekendheid met een meldpunt, maar de oorzaken kunnen ook te maken hebben met de organisatiecultuur (of een 'familiegevoel' in – delen van de – organisatie) of angst voor de gevolgen.

- Grijze conclusies, maar zwart-witte beeldvorming
  Over integriteit bestaan verschillende opvattingen. De beroemd geworden lezing van wijlen minister Dales wordt vaak aangehaald door diegenen die van mening zijn dat het gaat om de vraag 'integer of niet integer'; je kunt immers niet een beetje integer zijn, zo wordt dan gesteld. Daar tegenover staat de opvatting dat er naast integer en niet integer gedrag er ook sprake is van een grijs gebied en dat het er om gaat juist inzicht te krijgen in de dilemma's en keuzen in het grijze gebied. Niet alleen tussen deze opvattingen is sprake van spanning, dat geldt ook voor de concrete uitwerking van integriteitsonderzoek. Het knelpunt dat dan ontstaat kan het best worden samengevat met 'grijze conclusies, maar zwart-witte beeldvorming'. Het onderzoek en de onderzoekers zijn dan weliswaar genuanceerd, maar in de beeldvorming over het rapport ontstaat toch een zwart-wit beeld. Dat laatste wordt soms als een knelpunt ervaren door politieke ambtsdragers.

3.4 Keuzes en dilemma's voor opdrachtgevers en opdrachtnemers

Op de vraag naar knelpunten bij integriteitsonderzoek zijn in de interviews ook punten genoemd die bij nadere analyse beter als keuzes kunnen worden gekwalificeerd. Hoewel ze als knellende of lastige keuzes/dilemma's worden ervaren, gaat het ook om onvermijdelijke keuzes. De volgende keuzes zijn in het onderzoek aangetroffen.

- Wel of geen onderzoek?
  De eerste keuze betreft de vraag of al dan niet onderzoek moet worden verricht bij een melding, een (anoniem) signaal of een mediabericht. Deze keuze doet zich zowel bij ambtelijke als bij bestuurlijke integriteit voor, al is de gepercipieerde druk om tot (extern) onderzoek over te gaan bij topambtenaren en politieke ambtsdragers groter. Geen onderzoek doen is de facto lang niet altijd een optie, want dat wekt de suggestie dat de kwestie 'in de doofpot wordt gestopt'. Daardoor is de afweging van kosten en baten en een afweging van de vraag in hoeverre onderzoek eigenlijk proportioneel is lastig te beantwoorden. Ook voor relatief kleine bedragen die mogelijk verkeerd zijn gedeclareerd moet dan bijvoorbeeld een relatief groot (en duur) onderzoek worden verricht. Overigens is bij interne instanties doorgaans wel ruimte voor afweging van en gesprek over de proportionaliteit van onderzoek (deze is soms ook voorgeschreven in het onderzoeksprotocol), over de reikwijdte van de

[21] G. de Graaf c.s., Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid, Amsterdam: VU, 2013

onderzoeksvraag (en daarmee voor het onderzoeksbudget en de onderzoekscapaciteit die moet worden ingezet) en over de proportionaliteit van de inzet van onderzoeksmiddelen. Externe instanties geven ook aan hierover in gesprek te treden met opdrachtgevers alvorens tot onderzoek over te gaan.

- Intern of extern onderzoek?
  De vraag wie het onderzoek moet gaan verrichten is ook als knelpunt genoemd. Het gaat dan met name om de keuze voor een interne instantie of een externe instantie, en vervolgens welke externe instantie. De vuistregel dat bij politiek gevoelige zaken en bij vermoedelijke integriteitsschendingen van bestuurders en politici voor een externe instantie wordt gekozen en in de overige gevallen voor een interne instantie is herkenbaar in de topografie, maar zeker geen wet van Meden en Perzen. Bovendien is de keuze voor intern óf extern te eenvoudig; ook combinaties komen voor. Denk bijvoorbeeld aan een intern onderzoek waarin gebruik wordt gemaakt van specifieke expertise die intern niet voorhanden is. Dan wordt bijvoorbeeld juridische expertise, ICT-expertise, een forensisch accountant of een recherchebureau ingehuurd voor een intern onderzoek. Bij extern onderzoek kunnen zich specifieke knelpunten voordoen:
    - Extern onderzoek wordt soms ervaren als het ‘overnemen’ van de situatie. Dit geldt overigens ook voor strafrechtelijk onderzoek. Afgezien van het ontbreken van gevoeligheid voor de context waarin het onderzoek moet plaatsvinden is er ook niet altijd kennis van de (interne processen in de) organisatie. Dat bevordert niet het commitment ten aanzien van de maatregelen naar aanleiding van het onderzoek of ten aanzien van de conclusies van het onderzoek.
    - In verschillende protocollen en reglementen is de ‘vuistregel’ aangetroffen dat bij vermoedelijke integriteitsschendingen van bestuurders, politici of topambtenaren door externe instanties wordt verricht. Dat is niet per definitie het geval. Bestuurders ervaren soms overigens wel (politieke of publieke) druk om in deze situaties voor externe instanties te kiezen omdat zij niet de vrijheid voelen om het onderzoek door de eigen ambtelijke (of audit-)dienst te laten uitvoeren.
    - Bij de inzet van externe instanties wordt soms gesteld dat het dezelfde instanties zijn die adviseren over integriteitsbeleid of hebben bijgedragen aan de integriteitscode.[22] De vraag die hierbij wordt gesteld is of en in welke mate onafhankelijkheid dan kan worden gewaarborgd.

- Wat is precies de integriteitskwestie?
  Het ‘screenen’ of filteren van integriteitskwesties levert onderzoekmatige keuzes op welke soms ook als knelpunt ervaren. Integriteitskwesties staan niet altijd op zichzelf, maar worden ook aan de orde gesteld in het kader van een veel breder probleem. Denk bijvoorbeeld aan een politiek geschil of een ‘politieke afrekening’ bij integriteitsschendingen van bestuurders en politici, aan conflicten tussen managers en medewerkers, aan persoonlijke antipathie, aan problemen met een managementstijl of bestuursstijl, aan conflicten bij en na reorganisaties, aan functioneringsproblemen, een ‘angstcultuur’ of aan relationele conflicten. Het is dan de kunst de andere kwesties af te pellen om te komen tot het integriteitsprobleem.
  Naarmate minder ervaring is met integriteitsonderzoek wordt dit meer als een knelpunt ervaren. Dat geldt ook voor het formuleren van de juiste probleemstelling. Een verkeerd gekozen vraagstelling, een onduidelijke afbakening van het onderzoek of een te brede

[22] In dit onderzoek is niet onderzocht of dit bij externe instanties ook daadwerkelijk voorkomt.

combinatie van invalshoeken (waaronder integriteit) kan aan de voorkant van het onderzoek politiek of managerial opportuun zijn, maar achteraf verkeerd uitpakken. Dit knelpunt doet zich vooral voor als geen routines, instanties of protocollen beschikbaar zijn. Niet alleen het inderhaast formuleren van een probleemstelling wordt als knelpunt genoemd, ook de soms te beperkte probleemstelling kan problematisch zijn. Als de opdrachtgever kiest voor een te beperkte probleemstelling, bestaat het risico dat niet alle informatie op tafel komt en dat dus maar een beperkt beeld ontstaat van de integriteitsschending die feitelijk heeft plaatsgevonden. Een te beperkte vraagstelling, al dan niet bewust gekozen, levert in een latere fase knelpunten op bijvoorbeeld omdat vervolgonderzoek nodig is en betrokkenen onnodig lang verdacht blijven of omdat het onderzoek niet concludent of gezaghebbend is. Ook kan een te beperkte probleemstelling gedurende de loop van het onderzoek blijken, bijvoorbeeld omdat tijdens het onderzoek nieuwe beschuldigingen of feiten op tafel komen. Een te brede probleemstelling levert weer andere problemen op, zoals het door elkaar lopen van ongewenst gedrag en regelovertredend gedrag. Zowel het niet als wel uitbreiden van de probleemstelling kan dus, achteraf bezien, verkeerd uitpakken.

- Welke verantwoordelijkheidsverdeling tussen ‘bevoegd gezag’ en onderzoeker wordt afgesproken?
  Bij interne instanties is het usance dat het bevoegd gezag (het hoofd van dienst, het bestuursorgaan, enzovoort, afhankelijk van de context) opdrachtgever is voor het onderzoek en dat het feitenonderzoek voor rekening komt van de interne instantie. Bij de start van het onderzoek worden hierover afspraken gemaakt en na het feitenonderzoek (al dan niet na een tussenrapportage) wordt dan bijvoorbeeld een beslisdocument (al dan niet onder deze titel) opgeleverd aan de opdrachtgever. Dat bevat een uitgeschreven normenkader, een reconstructie van wat er is gebeurd en een kwalificatie daarvan in het licht van het normenkader. Ook bij de inzet van externe instanties worden dergelijke afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling gemaakt. Met name voor ad hoc instanties geldt dat het gebruik van dit type standaarden of protocollen niet altijd voorhanden is.

- Welk normenkader?
  Cruciaal voor een integriteitsonderzoek is het normenkader dat wordt gehanteerd. Uit de topografie blijkt dat er bij het normenkader vaak dezelfde normen worden gehanteerd (veelal de normen uit de Algemene wet bestuursrecht, de Ambtenarenwet, de Gemeentewet, enzovoort, en daarnaast de – eigen – gedragscodes van de organisaties waarin betrokkenen werkzaam zijn). Het opstellen van een normenkader wordt als maatwerk gekwalificeerd. Voor ieder onderzoek wordt een ander normenkader opgesteld op basis van de vermoedelijke integriteitsschending, de context van de organisatie en de functionaris, enzovoort.

- Hoe het feitenonderzoek in te richten?
  Niet alleen een normenkader is cruciaal voor het verrichten van integriteitsonderzoek, dat geldt ook voor een feitenreconstructie, een feitenrelaas of een ander onderzoek naar feiten (wat is er gebeurd?). Ten aanzien van het onderzoek van de feiten moeten verschillende keuzes worden gemaakt die soms als knelpunt worden ervaren.
  - Ten eerste moet medewerking worden verkregen van betrokkenen. Bij ambtenaren kan medewerking aan het onderzoek worden afgedwongen in het kader van de arbeidsverhouding, althans als het onderzoek plaatsvindt in opdracht van de werkgever. Bij politieke ambtsdragers kan medewerking niet worden afgedwongen. In de topografie zijn verschillende rapportages opgenomen waarin expliciet wordt

aangegeven dat sommige betrokkenen niet konden worden gehoord of geïnterviewd. Ook van externe betrokkenen kan medewerking niet worden afgedwongen.

    - Keuzes worden ook gemaakt met betrekking tot de inzet van onderzoeksbevoegdheden. Bij ambtelijke integriteit beschikt de werkgever over vergaande bevoegdheden als cameratoezicht of de analyse van bijvoorbeeld emailcorrespondentie, bij bestuurlijke integriteit zijn de onderzoeksbevoegdheden beperkt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vooral wordt teruggegrepen op interviews en documentenanalyse, zoals blijkt uit de rapportages die in de topografie zijn opgenomen. In het kader van het strafrechtelijk onderzoek kunnen ook andere (bijzondere) opsporingsbevoegdheden worden gebruikt, al hangt dit ook af van het delict ten aanzien waarvan een verdenking bestaat. Bovendien geldt voor strafrechtelijk onderzoek de cautie, die weer niet relevant is voor intern of extern bestuursrechtelijk onderzoek.

- Wat te doen met anonieme meldingen?
  Een vraag waar onderzoekers mee te maken krijgen betreft anonieme meldingen. Anonimiteit kan zich voordoen als het vermoeden anoniem in de media is uitgesproken, maar anonimiteit kan zich bijvoorbeeld ook voordoen als in het kader van het onderzoek een meldpunt is ingesteld. Niet altijd is duidelijk hoe met anonieme meldingen moet worden omgegaan; uit de rapportages die in hoofdstuk 2 zijn geanalyseerd blijkt dat er verschillend mee wordt omgegaan.

- Op welk moment en op welke manier verbinden van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek?
  Ook op het koppelvlak tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek moeten keuzes worden gemaakt. Aan de (bestuursrechtelijke) onderzoekzijde is er bijvoorbeeld de vraag wat te doen met strafbare feiten.[23] In de interviews is meermalen gesteld dat met het Openbaar Ministerie afspraken te maken zijn over de timing van het onderzoek en de volgorde van de onderzoeksactiviteiten aan beide kanten, over het gebruik van bronnenmateriaal en over het gebruik van elkaars kennis. Externe instanties geven aan strafbare feiten te melden bij de opdrachtgever, zodat het initiatief om (al dan niet) aangifte (te doen) aan de opdrachtgever wordt overgelaten. Eenduidige regels bestaan hier niet voor. Onderzoekers aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zijde geven aan dat zich op het koppelvlak tussen beide onderzoeken wel knelpunten kunnen voordoen:
    - Soms kan het bestuursrechtelijk onderzoek van interne of externe instanties het strafrechtelijk onderzoek doorkruisen, bijvoorbeeld omdat getuigen niet meer goed kunnen worden gehoord of omdat bewijsmateriaal onbruikbaar is geworden. In ieder geval is er van bronnen dan al gebruik gemaakt en is er mogelijk informatie veranderd of hebben bepaalde opsporingsbevoegdheden – zoals telefoontaps – niet zo veel zin meer. Dergelijke knelpunten zijn te ondervangen door vanaf de start van het bestuursrechtelijk onderzoek afstemming te zoeken met het strafrechtelijk onderzoek.
    - In de timing tussen het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk onderzoek kunnen zich eveneens knelpunten voordoen. Bijvoorbeeld als in het bestuursrechtelijk onderzoek

[23] In dit verband dient te worden gewezen op het bepaalde in artikel 162 Sv. Uit deze bepaling blijkt dat openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, onder omstandigheden zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen.

informatie nodig is die uit het strafrechtelijk onderzoek nog niet kan of mag worden vrijgegeven, of als er in bestuursrechtelijke procedures conclusies nodig zijn die nog niet kunnen worden getrokken in het strafrechtelijk onderzoek. Ook hiervoor geldt dat afstemming ‘aan de voorkant’ knelpunten later in het onderzoek kunnen voorkomen.

- Hoe hoor en wederhoor in te richten?
  Bij integriteitsonderzoek naar topambtenaren en politieke ambtsdragers is het horen van de betrokkene(n) gebruikelijk, in het bijzonder diegenen waarvan vermoed wordt dat ze zich aan integriteitsschendingen schuldig hebben gemaakt. Dat blijkt zowel uit de topografie als uit de interviews met de interne en externe instanties. Hoor en wederhoor vinden op verschillende manieren plaats. Soms wordt de betrokkene als geïnterviewde gehoord, maar ook worden soms (delen van de) conceptrapportages voorgelegd. Standaarden hiervoor ontbreken, in ieder geval bij bestuurlijke integriteit. Wat wordt precies aan de betrokkene(n) voorgelegd: alleen het interviewverslag, alleen de delen uit de rapportages die uit de eigen verklaringen van de betrokkene(n) zijn afgeleid, het gehele conceptrapport, het gehele concept inclusief de bijlagen en de onderliggende stukken, enzovoort?

- Hoe om te gaan met tijdsdruk?
  Integriteitsonderzoek vergt voortdurend balanceren tussen zorgvuldigheid en snelheid. Gezien de belangen en de gevolgen van integriteitsonderzoek is zorgvuldigheid extreem belangrijk, want er staat doorgaans meer dan alleen reputatieschade op het spel. Tegelijkertijd is er ook altijd behoefte aan snelheid. Bij topambtenaren en bestuurders is er de druk vanuit het publieke debat, de politiek en media, en bij ‘street-level bureaucrats’ is de tijdsdruk ingegeven door de behoefte mensen niet te lang ‘in de beklaagdenbank’ te laten zitten of de continuïteit van het werk op een afdeling niet in gevaar te brengen. Duurt een onderzoek te lang, dan kan dat gevolgen hebben voor de continuïteit van het werk op een afdeling of voor de beslissing in beroep van de ambtenarenrechter. Naast deze structurele factoren die tijdsdruk opleveren zijn er nog toevallige factoren, bijvoorbeeld omdat een bedrijf tegelijkertijd betrokken is bij een integriteitszaak en een aanbesteding of omdat een ambtenaar tegelijkertijd betrokken is bij een mogelijke promotie en een integriteitsonderzoek. Omgaan met tijdsdruk is een keuze die zich gedurende het gehele integriteitsonderzoek voordoet.

- Hoe om te gaan met onderzoeksmateriaal en de rapportage na het verschijnen van het rapport?
  Ook na het verschijnen van het rapport moeten keuzes worden gemaakt, zo blijkt uit de interviews. Deze keuzes doen zich vooral voor bij onderzoek naar politieke ambtsdragers en topambtenaren, maar ook als er bij opdrachtgever of opdrachtnemer geen routines voorhanden zijn om met integriteitsonderzoek om te gaan.
  - De eerste keuze heeft betrekking op de archivering van het onderliggend materiaal dat voor het onderzoek is gebruikt. Wat gebeurt er met het materiaal? Van wie is het? Als het ‘van de opdrachtnemer’ is, wat is dan de juridische status? Is het van de opdrachtgever, wat is dan het regime (conform de Wet openbaarheid van bestuur, Archiefwet, Wet bescherming persoonsgegevens, andere wetten zoals de Wet politiegegevens bij strafbare feiten, enzovoort) en wat impliceert het regime over de beschikbaarheid en toegang van deze informatie? Deze keuzes zijn vooral aan de orde bij extern onderzoek naar politieke ambtsdragers en topambtenaren, zowel als het door ad hoc instanties wordt uitgevoerd als wanneer het door externe geïnstitutionaliseerde instanties wordt uitgevoerd.

- Een tweede keuze betreft het openbaarheidsregime dat op deze informatie van toepassing is, althans als deze informatie bij een bestuursorgaan berust. Integriteitsonderzoek is geen wettelijke uitzonderingsgrond in de Wet openbaarheid van bestuur (maar kan soms wel onder bestaande uitzonderingsgronden kan worden gebracht, zoals eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer) waardoor het openbaarheidsregime voor deze informatie in ieder geval onduidelijk is. Dat geldt soms voor het onderzoeksrapport, maar zeker voor het gebruikte bronnenmateriaal. Als het rapport of delen daarvan openbaar worden, wordt de behoefte aan het bronnenmateriaal overigens nijpender. Wat is er precies gebeurd als de 'schijn van belangenverstrengeling niet is vermeden', als 'niet is aangetoond dat in strijd met artikel 2:4 tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht is gehandeld', enzovoort?

3.5 Knelpunten met betrekking tot de opdrachtgever

De opdrachtgever speelt een cruciale rol bij integriteitsonderzoek, zo blijkt uit de interviews. Met betrekking tot het opdrachtgeverschap is het volgende knelpunt gesignaleerd. Bij een melding van of berichten in de media over vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers of topambtenaren is het cruciaal dat adequaat wordt gereageerd. Gebeurt dat niet, dan volgt een rommelige aanloop naar het onderzoek en deze werkt door in zowel het onderzoek (bijvoorbeeld omdat de vraagstelling te ruim of te eng is, omdat de verkeerde onderzoekdiscipline wordt ingezet, enzovoort) als het natraject. Het knelpunt kan bij de start van het onderzoek voordoet kan het best worden omschreven als het ontbreken van een eenduidige routine voor het afhandelen van meldingen van en mediaberichten over vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers en topambtenaren. Het ontbreken van deze routine wreekt zich ook bij ambtelijke integriteit ('street-level bureaucrats') als geen voorziening is voor het afhandelen van meldingen, klachten of signalen. In organisaties die beschikken over een instantie waar vermoedens kunnen worden gemeld en waarvan duidelijk is wie op grond van welke bevoegdheid verantwoordelijk is, zijn er doorgaans procedures en protocollen voor hoe er met de melding moet worden omgegaan en is er bijvoorbeeld een onderzoekreglement voor onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. Heeft de organisatie ook ervaring met dit type onderzoek opgebouwd, dan is er een reële kans dat na een melding een ordentelijk proces volgt op basis van heldere verantwoordelijkheden en (juridische) titels. Met name bij meldingen of mediaberichten die bestuurders, politici of topambtenaren betreffen zijn voor de drie kernvragen (wie is verantwoordelijk voor de procedure, langs welke procedure wordt gewerkt en hoe ziet de vraagstelling voor het onderzoek er uit?) niet altijd routines opgebouwd. Wie heeft bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit en wie beschikt over de instrumenten om deze verantwoordelijkheid waar te maken?

Als het voorstel om de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet te veranderen wordt aangenomen, krijgen burgemeesters, Commissarissen van de Koning, gezaghebbers en voorzitters een wettelijke zorgplicht voor bestuurlijke integriteit.[24] Daarmee is de verantwoordelijkheid in ieder geval belegd. Het knelpunt wordt daarmee voor bestuurlijke integriteit althans niet geheel weggenomen, zo blijkt uit de interviews. Ten minste twee knelpunten blijven bestaan. Ten eerste is de verantwoordelijkheid, of de zorgplicht, na besluitvorming over en inwerkingtreding van deze veranderingen wel belegd maar is

[24] *Kamerstukken II* 2012/13, 22 691, nr. 2.

niet duidelijk welke instrumenten beschikbaar zijn om deze waar te maken. Daarnaast wordt geconstateerd dat het met name voor benoemde bestuurders (waaronder burgemeesters) steeds lastiger wordt om integriteitskwesties aan de orde te stellen vanwege de toegenomen afhankelijkheid (zowel voor benoeming als voor herbenoeming) van diegenen die dan voorwerp van onderzoek zijn (in het bijzonder wethouders en raadsleden). Voor een burgemeester die voor een herbenoeming staat kan dat bijvoorbeeld een belemmering zijn; de zorgplicht geeft wel een juridische titel en legitimatie, maar omdat het in deze fase nog om vermoedens gaat is het invullen van deze zorgplicht in de huidige politiek-bestuurlijke context allerminst eenvoudig en kan deze context bestuurders onzeker maken.

3.6 Knelpunten die betrekking hebben op de opdrachtnemer

Zoals blijkt uit de topografie, vindt integriteitsonderzoek door een aantal interne en externe instanties plaats. Dat gebeurt vanuit verschillende onderzoekbenaderingen en interpretaties van integriteit, met behulp van verschillende onderzoekstechnieken en vanuit uiteenlopende conceptuele aanvliegroutes (van organisatiecultuur tot en met het strafrecht). Ook in het landschap van onderzoeksinstanties worden knelpunten gesignaleerd. De volgende knelpunten zijn in het onderzoek aangetroffen.

- Beperkte capaciteit interne instanties
  Interne instanties ervaren soms de beperkte onderzoekscapaciteit als een knelpunt. Dat heeft deels met piekbelasting te maken (als er in korte tijd verschillende meldingen zijn is het niet altijd mogelijk om deze meldingen direct te onderzoeken), maar ook buiten de piekbelasting wordt een te beperkte onderzoekscapaciteit ervaren. Het is lastig om een objectieve inschatting te geven van dit knelpunt. Om te beginnen hangt de onderzoekbehoefte af van het aantal meldingen; het aantal meldingen hangt echter weer deels af van de prioriteit en aandacht in een organisatie voor integriteit. De paradox zou wel eens kunnen zijn dat naarmate een organisatie meer aan integriteitsbeleid doet het aantal meldingen (en dus het integriteitsprobleem) toeneemt. En daarmee zou dus naarmate de organisatie meer investeert in onderzoekscapaciteit voor integriteitsonderzoek ook dit knelpunt, een te beperkte onderzoekscapaciteit, verder kunnen groeien.

- Onervaren onderzoekers
  In interviews is gesteld dat onderzoek niet altijd wordt verricht door onderzoekers die ervaring hebben met integriteitsonderzoek. Corruptieonderzoek stelt bijvoorbeeld hoge eisen aan de onderzoeksexpertise maar ook aan kennis van het politiek krachtenveld. Niet alleen is kennis van integriteit van belang, dat geldt ook voor ervaring met het gebruik van het complexe normenkader, voor de gespecialiseerde interview- of verhoortechnieken, voor het achterhalen en beoordelen van bewijsmateriaal, enzovoort. Als de ervaring met integriteitsonderzoek en de daarvoor benodigde expertise ontbreekt, wordt de kwaliteit van het onderzoek bedreigd.

- Geen eenduidige kwaliteitsmaatstaven en protocollen
  Eenduidige en gedeelde kwaliteitsmaatstaven en protocollen voor integriteitsonderzoek ontbreken momenteel. Er zijn weliswaar gedragscodes en onderzoekreglementen voor de instanties die in de topografie zijn opgenomen, maar er zijn geen algemeen gedeelde standaarden en kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek. Dat maakt de beoordeling van concreet onderzoek voor opdrachtgevers lastig. Tevens kan – bijvoorbeeld voor buitenstaanders - onduidelijk zijn wat nu precies wel met het onderzoek is blootgelegd en wat

de onderzoekers niet hebben kunnen achterhalen. Als het eerste extra wordt aangezet en het tweede wordt verhuld, gaat van het onderzoek een suggestie uit die onderzoekmatig niet kan worden waargemaakt. Ook het opstellen en hanteren van een normenkader is niet altijd transparant voor opdrachtgevers. Het is dan bijvoorbeeld lastig te doorgronden op basis waarvan het normenkader tot stand is gekomen en waarom wat precies wel en niet meegenomen is. Het ontbreken van gedeelde kwaliteitsmaatstaven kan ertoe leiden dat onderzoek makkelijker ter discussie wordt gesteld. In plaats van de integriteitskwestie te beslechten, wat soms het onderliggend doel van een extern onderzoek is, verhevigt het conflict als gevolg van het onderzoek. Dat kan er dan weer toe leiden dat nieuw onderzoek volgt. Dit knelpunt wreekt zich vooral bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers en topambtenaren. Dat heeft te maken met hun beperkte mogelijkheden voor redres (zie de volgende paragraaf).

3.7 Knelpunten met betrekking tot het systeem van integriteitsonderzoek

Enkele knelpunten die in het onderzoek zijn aangetroffen zijn niet terug te brengen tot opdrachtgevers en opdrachtnemers of tot het onderzoeksproces en de keuzen die daarin moeten worden gemaakt.

- De afhankelijkheid van het integriteitsbeleid
  Onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen staat niet op zich, maar is een van de instrumenten van integriteitsbeleid. In het kader van dat beleid worden verschillende instrumenten ingezet, zoals normenkaders, voorlichting en training. De ambitie die in een publieke organisatie bestaat ten aanzien van integriteitsonderzoek is een afgeleide van de bredere ambitie in het integriteitsbeleid. Naarmate een organisatie meer gewicht hecht aan integriteitsbeleid, is de kans groter dat deze organisatie over een uitgewerkt systeem beschikt waarin ook (financiële, personele, enzovoort) ruimte en mogelijkheden (een meldpunt, middelen voor het vergroten van de bekendheid van het meldpunt, enzovoort) voor integriteitsonderzoek zijn aangebracht. In organisaties waarin dat niet het geval is, ontbreekt een infrastructuur (en ook de routines) om vermoedelijke integriteitsschendingen te onderzoeken. Dat integriteitsonderzoek kwetsbaar is omdat het staat of valt met aandacht en prioriteit voor integriteitsbeleid is genoemd als knelpunt. Tegelijkertijd is daarbij aangetekend dat integriteitsbeleid ook juist moet zijn ingebed in lokaal integriteitsbeleid. Integriteitsonderzoek vergt 'aan de voorkant' heldere normering, voorlichting, training en organisatieontwikkeling en aan de 'achterkant' nazorg voor de direct betrokkenen en hun omgeving (inclusief, indien nodig, reputatieherstel). Integriteitsonderzoek kan dus niet zo maar worden losgemaakt van het lokaal integriteitsbeleid. En als dat gebeurt, kan dat consequenties hebben voor de verantwoordelijkheid en het commitment van de leiding, voor de meldingsbereidheid en voor het vertrouwen in de onderzoekers.

- Gebrekkige rechtspositie voor politieke ambtsdragers
  Meermalen is hiervoor gesteld dat met integriteitsonderzoek grote - persoonlijke – belangen zijn gemoeid. Dat zou kunnen doen vermoeden dat diegenen tegen wie een onderzoek loopt over een adequate rechtspositie beschikken waarvan rechtsbescherming deel uitmaakt. Onderzoeksprotocollen en –reglementen omschrijven wel de rechten en plichten van betrokkenen, maar voor politieke ambtsdragers is er geen voorziening voor redres. Zoals uit de

topografie blijkt, zijn er zeker bij externe instanties vaak klachtenprocedures en tuchtprocedures voorhanden en bieden de interne procedures (ook van externe instanties) waarborgen voor hoor en wederhoor. Voor ambtenaren is daarnaast de weg naar de bestuursrechter mogelijk als aan het integriteitsonderzoek straf, ontslag of andere arbeidsrechtelijke consequenties worden verbonden. De bestuursrechter weegt de evenredigheid van de hoogte van de sanctie af ten opzichte van de integriteitsschending maar kan daarbij niet om een oordeel over de feiten heen.
Tegen het onderzoek bestaat geen specifieke vorm van rechtsbescherming in de zin van een tweede 'feitelijke instantie'. Daarmee wordt bedoeld dat er geen instantie is die de feiten nog eens beoordeelt, weegt en opnieuw kwalificeert los van de conclusies in het eerste onderzoek. Voor ambtenaren kan de ambtenarenrechter als een tweede feitelijke instantie wordt beschouwd[25], voor politieke ambtsdragers is er geen instantie voor redres.[26] Ook voor de melder is er geen rechtsbescherming; een onderzoek kan immers niet worden afgedwongen en evenmin is er een tweede feiteninstantie (een appelinstantie) als de melding wel wordt onderzocht maar geen integriteitsschending wordt aangetroffen.[27]

- Geen voorziening voor rechtseenheid voor politieke ambtsdragers
  Min of meer verwant met de gebrekkige rechtsbescherming tegen integriteitsonderzoek is het gebrek aan 'jurisprudentie'. Er ontbreekt een voorziening voor rechtseenheid ten aanzien van de interpretatie van het normenkader. Nu kan het voorkomen dat hetzelfde gedrag van uiteenlopende kwalificaties wordt voorzien; in het ene onderzoek wordt dan geconcludeerd dat sprake is van belangenverstrengeling, terwijl een andere onderzoeksinstantie of –benadering leidt tot de conclusie dat 'slechts' de schijn van belangenverstrengeling is gewekt of dat belangenverstrengeling niet is aangetoond. Zeker bij een abstract en soms onbepaald normenkader zoals bij integriteit kunnen verschillende interpretaties ontstaan als een voorziening voor rechtseenheid ontbreekt. Het wordt dan min of meer van het toeval afhankelijk hoe gedrag gekwalificeerd wordt. Een dergelijke voorziening voor rechtseenheid is er wel voor de arbeidsrechtelijke consequenties van integriteitsschendingen (de Centrale Raad van Beroep is de hoogste rechter in ambtenarenzaken). Voor de politieke consequenties van integriteitsschendingen, waarin vertrouwen een hoofdrol speelt (is er na het rapport al dan niet vertrouwen in de politieke ambtsdrager?), wordt rechtseenheid door respondenten niet als wenselijk gedefinieerd. Dat is immers een kwestie van politiek vertrouwen en geen juridische kwestie.

Ten slotte is als knelpunt genoemd dat onduidelijk is hoe veel geld er in Nederland aan integriteitsonderzoek wordt besteed. Niet alleen is dat bij concreet integriteitsonderzoek niet transparant, ook is geen zicht op het geheel van middelen dat aan integriteitsonderzoek in Nederland wordt besteed. Als geen goed beeld van de kosten bestaat, is ook de proportionaliteit van integriteitsonderzoek moeilijk af te wegen. Proportionaliteit heeft overigens niet alleen betrekking op de financiële kosten en baten, maar ook op de betekenis van integriteitsonderzoek voor de kwaliteit van het openbaar bestuur of op de schade die personen wordt toegebracht.

---

[25] Zie over de feitenvaststelling door de Centrale Raad van Beroep: T. Barkhuysen, L.J.A. Damen, K.J. de Graaf, A.T. Marseille, W. den Ouden, Y.E. Schuurmans en A. Tollenaar, *Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
[26] Afgezien van wellicht onrechtmatige daad voor de burgerlijke rechter.
[27] Of het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders dit knelpunt wegneemt, is niet onderzocht.

3.8 Conclusies

Afgezien van keuzes die bij integriteitsonderzoek moeten worden gemaakt en soms knelpunten opleveren of als knelpunt worden ervaren, zijn in het onderzoek drie kwesties aangetroffen waarin de knelpunten zich laten clusteren.

1. De professionaliteit en verantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor onderzoek

   Bij bestuursorganen die beschikken over interne onderzoeksinstanties zijn kwaliteit en routines geborgd in de onderzoeksinstantie. Bestuursorganen die daarover niet beschikken en weinig of geen ervaring hebben met integriteitsonderzoek worden wel met knelpunten geconfronteerd die het ordentelijk opzetten van het onderzoek (inclusief de vraagstelling) kunnen belemmeren. Ook ontbreekt dan helder inzicht in de kwaliteit en het aanbod van integriteitsonderzoek en afstemming tussen het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk onderzoek. Soms zijn er wel voorzieningen (bijvoorbeeld een onderzoekreglement of –protocol) en kan bij integriteitsonderzoek naar ambtenaren op het onderzoekreglement worden teruggevallen. Bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers (of naar gehele bestuursorganen) kan veel minder op vaste voorzieningen worden teruggevallen en is bovendien de verantwoordelijkheid diffuus (en evenmin is deze van instrumenten voorzien).

2. (Waarborgen voor) professionaliteit/kwaliteit, capaciteit en transparantie van de opdrachtnemer van onderzoek

   De kwestie die zich bij interne instanties voordoet is tweeledig: het bestaan (en de capaciteit) ervan hangt af van het integriteitsbeleid van het bestuursorgaan en de prioriteit die aan integriteitsonderzoek wordt gegeven. Het voordeel hiervan is de lokale inbedding (vertrouwen van opdrachtgevers, kennis van de organisatie en de processen), het nadeel hiervan is dat het bestaan en de continuïteit van de interne instantie niet zijn gewaarborgd.
   Bij externe instanties gaat het vooral om – vanuit de opdrachtgever bezien – eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en de mate waarin onderzoeksinstanties daaraan voldoen. Ook het ontbreken van kwaliteitswaarborgen is in verschillende interviews genoemd. Uit de topografie blijkt dat voor wat betreft de externe instanties op verschillende manieren in kwaliteitswaarborgen is voorzien. Voor de advocatuur en de accountancy is sprake van tuchtrechtelijke waarborgen, voor particuliere recherchebureaus via het vergunningensysteem en een keurmerk en voor organisatieadviesbureaus is sprake van vrijwillige binding aan een kwaliteitsinstituut/klachtenprocedure. Aan systemen voor kwaliteitswaarborgen ontbreekt het dus niet.

3. Lacunes in de rechtsbescherming en rechtseenheid

   Een derde kwestie betreft gebrekkige rechtsbescherming en het ontbreken van een voorziening voor rechtseenheid. Bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers ontbreekt een instantie op de feiten opnieuw beoordeelt, weegt en kwalificeert en eventueel vermoedelijke integriteitsschenders in tweede instantie kan vrijpleiten of – vanuit de melder bezien – alsnog tot een integriteitsschending kan concluderen. Wel bestaan voor verschillende typen externe

instanties procedures (bijvoorbeeld tuchtrechtelijk) voor redres; deze instanties richten zich primair op de onderzoeker en niet op het opnieuw beoordelen, wegen en kwalificeren van de feiten. Voor wat betreft rechtseenheid (worden de normen op dezelfde manier geïnterpreteerd en toegepast?) bestaat voor ambtenaren de Centrale Raad van Beroep. Voor politieke ambtsdragers ontbreekt een voorziening voor rechtseenheid.

In het volgende hoofdstuk worden de oplossingsrichtingen voor de genoemde drie clusters van knelpunten gepresenteerd en tentatief voorzien van voor- en nadelen.

4. Oplossingen

4.1 Inleiding

Van de probleemstelling zijn drie deelvragen afgeleid: hoe ziet het landschap van integriteitsonderzoek er uit, welke knelpunten doen zich voor bij integriteitsonderzoek en welke oplossingen zijn denkbaar voor deze knelpunten? In dit hoofdstuk staan de oplossingen centraal die logisch gezien de knelpunten uit het vorige hoofdstuk adresseren. De oplossingen zijn opgesteld vanuit het perspectief van de actor die de beleidsverantwoordelijkheid draagt voor de integriteit van het gehele openbaar bestuur; deze actor wordt in de oplossingen dus geadresseerd.

De oplossingen zijn op verschillende manieren tot stand gekomen. Sommige oplossingen zijn meer of minder uitgewerkt in de interviews aangereikt of uit kamerdebatten over integriteit af te leiden. Andere oplossingen zijn via parallel redeneren tot stand gekomen; zo kunnen voor de oplossingen bijvoorbeeld inrichtingskeuzen worden gebruikt die eerder bij de Onderzoeksraad voor veiligheid zijn gemaakt. Ten slotte zijn soms in de literatuur, bijvoorbeeld over integriteitssystemen, aanknopingspunten te vinden.

Per oplossing zijn voor- en nadelen genoemd. Deze voor- en nadelen zijn vooral ingegeven vanuit de criteria effectiviteit, efficiëntie, transparantie (voor alle betrokkenen) en kwaliteit van zowel het integriteitsonderzoek als het integriteitssysteem; ook is daarin meegenomen de mate waarin de oplossing inzicht verschaft in de kosten van integriteitsonderzoek. Ten slotte is (rechts)bescherming van betrokkenen – de melder, het voorwerp van onderzoek – meegenomen als een van de criteria.

4.2 De professionaliteit van de opdrachtgever

Gesteld is dat het vertalen van een melding of signaal naar adequaat, gericht en zorgvuldig onderzoek kwaliteiten en routines vergt. Op twee punten is geconstateerd dat zich hierbij knelpunten voordoen. Bij bestuursorganen die niet beschikken over een interne onderzoeksinstantie en weinig of geen ervaring hebben met integriteitsonderzoek doen zich dergelijke knelpunten voor; ook bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers (of naar gehele bestuursorganen) kan veel minder op vaste voorzieningen worden teruggevallen en is de verantwoordelijkheid diffuus. Voor deze knelpunten zijn verschillende oplossingen denkbaar. Soms is ook een combinatie van oplossingen mogelijk, al sluiten sommige oplossingen elkaar uit.

1. Professionalisering van bestuursorganen

   De professionaliteit van bestuursorganen kan worden bevorderd door training, opleiding of ervaringsuitwisseling. Aan handreikingen en instructies voor bestuursorganen ontbreekt het op dit moment niet.[28] Net als bij bijvoorbeeld crisismanagement kunnen instructies gebruikt

[28] Denk bijvoorbeeld aan de handreikingen ‘Zorgvuldige handhaving. Het melden van, het onderzoek naar en de juridische afhandeling van integriteitsschendingen’, ‘Schandaal management. Aanbevelingen met betrekking tot communicatie over integriteitsschendingen’ van BIOS of het landelijk model voor de registratie van integriteitsschendingen van IPO, de Unie van Waterschappen, het ministerie van BZK, de VNG en de politie. Zie www.integriteitoverheid.nl.

worden in opleidings- of trainingssituaties. Daarmee worden bestuurders en topambtenaren beter in staat gesteld om met meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen om te gaan, om integriteitsschendingen te isoleren van andere kwesties (politieke conflicten, bestuurs- en organisatiecultuur, arbeidsgeschillen, managementstijl/bestuursstijl, reorganisatieconflicten, enzovoort) en om de keuze te maken voor een adequate probleemstelling en onderzoeksinstantie ingeval het van een integriteitsonderzoek komt. Zo kan de ordentelijke afhandeling van meldingen worden bevorderd.

Deze oplossing heeft voor- en nadelen. De belangrijkste voordelen zijn:

- De oplossing laat ruimte aan organisaties om er gebruik van te maken als een eigen voorziening ontbreekt. Zoals gesteld, doet het probleem zich niet bij alle meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen voor en ook niet in alle organisaties.
- Deze oplossing is als ‘maatwerk’ te beschouwen, want de oplossing laat toe dat alleen knelpunten worden aangepakt die zich daadwerkelijk voordoen.
- Een voordeel van deze oplossing is dat hiermee wordt geïnvesteerd in gedrag en competenties van betrokkenen en niet alleen in de structuur.

Nadelen van deze oplossing zijn er ook:

- De oplossing is vrijblijvend (gebruik van de instructie is niet verplicht, deelname aan opleidingen kan niet worden afgedwongen, enzovoort).
- De oplossing adresseert de diffuse verantwoordelijkheidsverdeling bij bestuurlijke integriteit noch het ontbreken van onderzoekreglementen bij ambtelijke integriteit; deze knelpunten blijven bestaan.

2. Een voorziening voor ‘eerste hulp bij integriteit’

Een tweede mogelijkheid om het gebrek aan ervaring en routines bij bestuursorganen aan te pakken is het opzetten van voorzieningen voor ‘eerste hulp bij integriteit’, bijvoorbeeld op regionale schaal. Denk bij zo’n voorziening bijvoorbeeld aan een pool van ervaren integriteitsonderzoekers (van interne en/of externe instanties) of (oud-)bestuurders die bij een melding kunnen worden geraadpleegd door bestuursorganen met weinig ervaring en routines. Het inzicht van de ervaren onderzoekers en bestuurders in het aanbod van integriteitsonderzoek, de beschikbare expertise en kwaliteit waarborgen in deze oplossing een zekere transparantie van het aanbod van integriteitsonderzoek.

Deze oplossing heeft verschillende voordelen:

- De oplossing levert optimaal maatwerk; alleen bestuurders die met een knelpunt worden geconfronteerd krijgen een oplossing aangeboden.
- De oplossing bouwt voort op de reeds opgedane ervaring en breidt deze uit; en passant vindt dus verdere professionalisering plaats.
- Deze oplossing beperkt de kosten van integriteitsonderzoek, bijvoorbeeld omdat onnodig onderzoek wordt voorkomen of vraagstellingen tijdig worden beperkt.

Nadelen van deze oplossing zijn er ook:

- Om te beginnen blijven de vrijblijvendheid, de diffuse verantwoordelijkheid bij bestuurlijke integriteit en het ontbreken van onderzoekreglementen bestaan bij deze oplossing.

- Het risico bestaat dat de voorziening zich geleidelijk ontpopt tot extra onderzoeksinstantie waardoor het onderzoek juist duurder wordt of langer duurt.
- De complexiteit van wat er met en na de melding gebeurt wordt eerder vergroot dan gereduceerd; dit kan gevolgen hebben voor het meldgedrag.

3. Vastleggen van de verantwoordelijkheidsstructuur voor bestuurlijke integriteit

Deze oplossing bestaat uit het creëren van een eenduidige verantwoordelijkheidsstructuur voor bestuurlijke integriteit, al dan niet wettelijk vastgelegd en al dan niet voorzien van (wettelijke) instrumenten. Het huidige wetsvoorstel vult deze lacune in bij de decentrale overheden.[29] Daarmee is het genoemde knelpunt geadresseerd, al worden in het wetsvoorstel geen instrumenten voorzien. De situatie dat een burgemeester een onderzoek naar een melding wil maar daarvoor geen meerderheid in het college krijgt of de situatie dat een Commissaris van de Koning een onderzoek wil instellen maar de gemeenteraad van de betrokken gemeente zich verzet, blijven dus mogelijk. Het instrument van het instellen van een onderzoek zou bijvoorbeeld aan de zorgplicht kunnen worden gekoppeld, zodat de burgemeester, een voorzitter van een algemeen bestuur of een Commissaris van de Koning zelfstandig een onderzoek naar een melding kan instellen.

De voordelen van deze oplossing zijn:

- De verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit is expliciet en eenduidig belegd, waardoor meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen beter kunnen worden gekanaliseerd.
- Als de verantwoordelijken ook instrumenten krijgen, wordt de vrijblijvendheid ondervangen die mogelijk ontstaat door het huidige wetsvoorstel.
- Door slechts de verantwoordelijkheid te beleggen en niet bijvoorbeeld de hele onderzoekprocedure vast te leggen blijft het mogelijk om ‘maatwerk’ te leveren.

Nadelen van deze oplossing zijn:

- Het risico bestaat dat bestuursorganen of ambten met verantwoordelijkheden worden belast die ze niet kunnen waarmaken of waarvan onduidelijk is hoe ze er mee om moeten gaan.
- Een ander nadeel is de mogelijke gebrekkige transparantie: niet altijd zal de afweging van het bestuursorgaan helder zijn wanneer wel en wanneer niet een onderzoek wordt ingesteld.

Overwogen zou kunnen worden niet alleen de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit vast te leggen, maar deze ook te koppelen aan een wettelijk voorgeschreven procedure of meldplicht. Niet alleen de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit wordt dan wettelijk vastgelegd, maar ook wordt een procedure vastgelegd waarlangs meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen dienen te worden afgehandeld. De procedure kan bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- de wijze waarop een melding moet worden geregistreerd,
- waar en hoe een vermoedelijke integriteitsschending door wie onder welke omstandigheden moet worden gemeld,

[29] *Kamerstukken II* 2012/13, 22 691, nr. 2.

- in welke omstandigheden op welke wijze een melding moet worden onderzocht (bijvoorbeeld wanneer intern onderzoek, wanneer extern onderzoek, hoe vindt 'screening' van de melding plaats, enzovoort).

Naast de procedure kan ook een wettelijke meldplicht worden vastgelegd. Daarmee is ook het sluitstuk van de melding eenduidig (wettelijk) vastgelegd, namelijk de melding (vergelijk artikel 28 van de Rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid). De voordelen van deze oplossing zijn helder: voor de melder is duidelijk waar hij kan melden en wat er met zijn melding gebeurt, het is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, het is mogelijk overzicht te krijgen van meldingen en de afhandeling daarvan. Bovendien kan rechtsbescherming voor melders worden gecreëerd. Door de meldplicht is de melder sowieso beschermd of in ieder geval gelegitimeerd. Ook de nadelen zijn helder: er is nauwelijks ruimte voor maatwerk, de verantwoordelijke bestuursorganen ontberen flexibiliteit bij het onderzoek naar meldingen en er ontstaat - wellicht onnodige - bureaucratisering.

4.3 (Waarborgen voor) de professionaliteit/kwaliteit en capaciteit van de opdrachtnemer

Bij deze kwestie gaat het om te beginnen om het bestaan en de capaciteit van interne instanties. Omdat het bestaan en de capaciteit van interne instanties afhankelijk zijn van het gewicht dat 'lokaal' aan integriteitsbeleid wordt gegeven, zijn deze niet vanzelfsprekend. Met ten minste twee strategieën kan dit knelpunt worden geadresseerd.

1. Stimuleren van lokale, aan het bestuursorgaan gebonden, interne onderzoeksinstanties

   Zoals in het vorige hoofdstuk is gesteld, heeft inbedding van integriteitsonderzoek in lokaal integriteitsbeleid voordelen. Er is commitment van de leiding aan het onderzoek en de onderzoeksinstantie, er is kennis van de werkprocessen en de organisatiecultuur, enzovoort. Daarom kan er voor gekozen worden het lokaal, in de zin van organisatiegebonden, integriteitsbeleid te versterken. Dat kan op verschillende manieren:
   - Om te beginnen kunnen (bijvoorbeeld regionale of sectorale) netwerken of pools van integriteitsonderzoekers worden gestimuleerd, zodat zij zowel bij capaciteits- als bij kwaliteitsproblemen een beroep op elkaar kunnen doen. Hiermee kan piekbelasting worden aangepakt, maar ook ontstaan op deze manier expertisecentra die veel breder kunnen worden ingezet (bijvoorbeeld bij organisaties die zelf te klein zijn voor een onderzoeksinstantie).
   - De totstandkoming van interne onderzoeksinstanties kan financieel worden ondersteund. Integriteitsonderzoek is niet goedkoop, omdat hoge eisen aan de zorgvuldigheid worden gesteld. In de topografie is het niet gelukt om de gemiddelde kosten van integriteitsonderzoek te traceren of een betrouwbare bandbreedte te definiëren, maar enkele tienduizenden euro's per onderzoek lijkt wel een minimumbedrag. Een voorziening voor integriteitsonderzoek kan financieel ondersteund worden met bijvoorbeeld een stimuleringsregeling voor bestuursorganen die er (al dan niet gezamenlijk) voor kiezen een onderzoeksinstantie op te zetten. Een andere manier om financiële belemmeringen voor organisaties weg te nemen is het creëren van een nationale pool van interne onderzoekers. Op deze manier kunnen

schaalvoordelen worden gebruikt, al zal moeten worden nagedacht over ‘freeridergedrag’ (organisaties die geen onderzoekers beschikbaar stellen maar wel van de pool gebruik maken).
- Onderzoeksinstanties kunnen ook juridisch worden afgedwongen. In het kielzog van de zorgplicht die in het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld, kan er voor worden gekozen ook andere elementen van een lokaal integriteitsbeleid wettelijk voor te schrijven. Denk bijvoorbeeld aan een voorziening voor integriteitsonderzoek die aan bepaalde standaarden voldoet (vergelijk de verplichting om in de rekenkamerfunctie te voorzien in artikel 81a respectievelijk 81oa Gemeentewet). Vergelijkbare verplichtingen kunnen worden vastgelegd voor zelfstandige bestuursorganen en ministeries.

Het voordeel van deze oplossing is dat de inbedding van het integriteitsonderzoek in het lokale integriteitssysteem blijft bewaard. Dat kan de meldingsbereidheid ten goede komen, al is het omgekeerde ook denkbaar (bijvoorbeeld dat vanwege angst vermoedens niet worden vermeld). Ook kan de kwaliteit en de impact van het integriteitsonderzoek met deze strategie worden versterkt.

Het nadeel van deze optie is de vrijblijvendheid, waardoor onzeker blijft of het knelpunt daadwerkelijk wordt aangepakt. Naarmate ‘hardere’ instrumenten worden ingezet, neemt de vrijblijvendheid af. Wel neemt dan de handhavingslast (sterk) toe.

2. Opzetten van een nieuw nationaal integriteitssysteem

Ook met een nieuw nationaal integriteitssysteem kan het knelpunt worden aangepakt. Concreet betekent dit dat voor zowel ambtenaren als politieke ambtsdragers het normenkader volledig op het niveau van de wet in formele zin wordt vastgelegd, dat een samenhangend pakket van instrumenten wordt ingezet op basis van het wettelijk normenkader en dat een onafhankelijke onderzoeksinstantie met wettelijke basis wordt gecreëerd (vergelijk bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor veiligheid en de rijkswet die hiervoor de wettelijke grondslag vormt). Onder de verantwoordelijkheid van deze instantie wordt dan al het integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers en/of ambtenaren verricht.

Het voordeel van een dergelijk systeem is dat de afhankelijkheid van lokaal integriteitsbeleid wordt weggenomen. Zoals de bestuursrechtspraak (die legaliteit van het bestuur waarborgt) en de rekenkamerfunctie (die de doelmatigheid van het bestuur waarborgt) deel uitmaken van nationale systemen, zo kan ook de integriteit van het bestuur met een nationaal integriteitssysteem worden gewaarborgd.

Deze optie heeft ook nadelen:
- Het integriteitsonderzoek en het integriteitssysteem worden losgekoppeld van de lokale context. Dat zou de meldingsbereidheid, het commitment aan integriteitsbeleid of de bereidheid om iets met de uitkomsten van het onderzoek kunnen beïnvloeden.
- Een ander nadeel is dat het opzetten van een dergelijk systeem, in ieder geval voor het integriteitsonderzoek, een forse investering impliceert.
- Ten slotte verdwijnen momenteel goed functionerende interne onderzoeksinstanties. Voor sommige organisaties – juist die organisaties die veel aan integriteitsbeleid doen – zou deze optie daarom ook een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie kunnen inhouden.

Ten aanzien van de professionaliteit/kwaliteit van de opdrachtgever is nog een tweede knelpunt aangetroffen. Bij zowel de inzet van interne als externe instanties gaat het hier vooral om – vanuit de opdrachtgever bezien – eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en de mate waarin onderzoeksinstanties daaraan voldoen. Op verschillende manieren kan dit knelpunt worden geadresseerd. Deze oplossingen kunnen overigens zowel voor ambtelijke als voor bestuurlijke integriteit worden ingezet.

1. Het opstellen van een model-onderzoekreglement

   Om te beginnen kunnen kwaliteitsmaatstaven bij opdrachtgevers worden vastgelegd. Ze gelden dan zowel voor het onderzoek van interne instanties als voor het onderzoek van ad hoc en externe instanties. Eenduidige kwaliteitsmaatstaven kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in een model-onderzoekreglement dat aan bestuursorganen wordt aangeboden.

   Voordelen van deze oplossing zijn:
   - De oplossing is betrekkelijk eenvoudig, goedkoop en toch effectief; door kwaliteitsmaatstaven te laten vastleggen door opdrachtgevers hoeven niet allerlei verschillende kwaliteitssystemen in verschillende sectoren te worden veranderd.
   - De oplossing laat maatwerk toe, afhankelijk van de voorkeuren van de opdrachtgevers/bestuursorganen.

   Nadelen van deze oplossing zijn:
   - De vrijblijvendheid blijft in stand, omdat opdrachtgevers/bestuursorganen er voor kunnen kiezen het model-onderzoekreglement al dan niet vast te stellen.
   - Het model-onderzoekreglement kan conflicteren met de professionele normen die in de verschillende sectoren gelden (advocatuur, accountancy, organisatieadvies, particuliere recherche); daarmee wordt de complexiteit van kwaliteitsmaatstaven eerder vergroot dan gereduceerd.
   - De handhavingslast voor naleving van het onderzoekreglement ligt bij de opdrachtgever; afhankelijk van de mate waarin deze ervaring heeft met integriteitsonderzoek zal dit meer of minder investeringen vergen.

2. Sectorale zelfregulering

   Ook kan de totstandkoming van eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek dwars door de verschillende disciplines worden gestimuleerd. Zoals blijkt uit de topografie, beschikken verschillende disciplines (accountancy, advocatuur, organisatieadviesbureaus) al over systemen voor kwaliteitsborging. Voor het integriteitsonderzoek als zodanig, over sectoren heen, is geen voorziening voorhanden. Deze disciplines kunnen worden aangemoedigd eenduidige maatstaven voor integriteitsonderzoek vast te leggen, bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke code, onderzoekreglement of –protocol.

   Versterken van zelfregulering heeft verschillende voordelen:
   - Het biedt de mogelijkheid om over de grenzen van typen integriteitsonderzoek, branches en individuele organisaties heen na te denken over kwaliteitscriteria en het handhaven daarvan; dat kan de kwaliteit van het integriteitsonderzoek ten goede

komen en biedt opdrachtgevers en diegenen die ‘voorwerp’ van integriteitsonderzoek worden meer inzicht in de maatstaven die worden gehanteerd.
- Bovendien kan, omdat van zelfregulering wordt uitgegaan, worden aangesloten op de kwaliteitsbehoefte en het professioneel ethos van de sector zelf.

Nadelen van deze oplossing zijn:
- De oplossing sluit slecht aan op de variëteit van disciplines die integriteitsonderzoek uitvoeren.
- Een tweede nadeel is dat zich in enkele sectoren vragen gaan voordoen over de verhouding tussen de kwaliteitsborging die specifiek voor integriteitsonderzoek geldt en de (soms eveneens via zelfregulering tot stand gekomen) algemene systemen voor kwaliteitsborging.
- Een ander nadeel van deze optie is de mogelijke vrijblijvendheid, een spiegel van het commitment dat bij de voordelen genoemd is. Het realiseren van deze optie is onzeker vanwege afhankelijkheid van de (vrijwillige) medewerking van instanties.

3. (Publieke of private) certificering

Eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek kunnen ook worden vastgelegd in een systeem van publieke of private certificering. Onderzoeksinstanties die bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek verrichten kunnen dan een certificaat bemachtigen voor dit type onderzoek en daarmee aantonen dat zij aan kwaliteitsstandaarden voldoen. Voor verschillende typen integriteitsonderzoek kan aan verschillende certificaten met bijbehorende kwaliteitsstandaarden worden gedacht. Handhaving kan bijvoorbeeld plaatsvinden door periodieke verantwoording aan een certificaatverlenende instantie.

Voordelen van deze oplossing zijn:
- Deze optie laat ruimte voor verschillende typen integriteitsonderzoek.
- Een ander voordeel, zeker ten opzichte van de volledige zelfregulering, is dat deze oplossing minder vrijblijvend is; ook al kan een certificaat niet worden afgedwongen, de kans is reëel dat de markt (in casus opdrachtgevers, dus bestuursorganen) vooral kiest voor certificaathouders en daarmee de facto certificering van onderzoeksinstanties afdwingt.
- Certificering heeft daarnaast als voordeel dat voor interne en externe instanties dezelfde kwaliteitsstandaarden kunnen worden opgesteld en nageleefd, er van uitgaande dat ook interne onderzoeksinstanties een certificaat kunnen bemachtigen.

Nadelen heeft deze optie ook:
- In deze optie is sprake van verdergaande bureaucratisering van het integriteitsonderzoek, met name in de handhaving;
- Als bovendien wordt teruggevallen op organisatorische of systeemgebonden procedures (bijvoorbeeld ‘is er een kwaliteitsfunctionaris voor integriteitsonderzoek in de organisatie’), is het de facto lastig vol te houden dat sprake is van een kwaliteitswaarborg.
- Bovendien geldt ook hier dat niet wordt aangesloten op de eigen kwaliteitsambitie of het professioneel ethos van de onderzoekende instantie.

4. Vergunning

Een stap verder dan een – vrijwillig – certificaat gaat de verplichte vergunning voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek. Te denken valt aan een vergunningensysteem voor – verschillende typen – bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek waarin kwaliteitsstandaarden zijn vastgelegd. Als aantoonbaar voldaan is aan deze kwaliteitsstandaarden, kan een vergunning worden verleend. Omdat het vergunningensysteem ook kwaliteitsstandaarden omvat, is de kwaliteit gewaarborgd indien sprake is van bijvoorbeeld tijdelijke vergunningen (die van tijd tot tijd verlengd moeten worden) of een toezichthoudende instantie. Inspiratie voor deze optie kan worden ontleend aan het huidige systeem voor particuliere recherchebureaus, waarvoor een vergunningensysteem geldt.

Deze oplossing heeft voor- en nadelen:
- Het voordeel van deze oplossing is dat recht gedaan kan worden aan de verschillende typen bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek. Bovendien laat de praktijk bij particuliere recherchebureaus niet zien dat een vergunningensysteem marktwerking onmogelijk maakt. Wel zullen, net als overigens bij certificering, mededingingsrechtelijke aspecten goed moeten worden meegenomen.
- De nadelen van deze optie zijn vooral gelegen in de omslachtigheid van het systeem. Het opzetten van een vergunningensysteem, inclusief handhaving, brengt zowel aan overheidszijde als in de markt administratieve lasten met zich mee.

5. Wettelijke regeling voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek

Het is ook mogelijk de kwaliteitsmaatstaven voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek wettelijk vast te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke regeling waarin een onderzoekreglement voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek is opgenomen.

Ook deze oplossing heeft voor- en nadelen:
- Het belangrijkste voordeel van deze optie is de juridisch heldere status en de wettelijke verplichting om bij bestuursrechtelijk onderzoek de routines te volgen. Deze verplichting is overigens (soms) eenvoudig te omzeilen door de keuze voor een iets andere probleemstelling (denk aan organisatie- of bestuurscultuur, een neutraal geformuleerd onderzoek naar de gang van zaken, een reconstructie van de besluitvorming, enzovoort), waardoor het onderzoek niet – primair – meer als integriteitsonderzoek te kwalificeren is en dus ook de wettelijke verplichtingen niet meer gelden.
- Een tweede voordeel is dat voor melders, opdrachtgevers, betrokkenen en ‘toeschouwers’ het onderzoek daadwerkelijk transparanter en controleerbaarder wordt omdat de standaarden scherp zijn omschreven.
- Ten derde kunnen zo het onderzoek en de onderzoeksinstanties worden gevrijwaard van – omslachtige en diverse – tuchtrechtelijke en/of gerechtelijke procedures.

Deze optie heeft ook nadelen:
- Om recht te doen aan de diversiteit van het bestuursrechtelijke integriteitsonderzoek moet een uitgebreide en gedetailleerde regeling worden opgesteld en worden

gehandhaafd. Daarmee vindt – onnodige? - bureaucratisering en wellicht ook – onnodige? – juridisering van het bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek plaats.
- Het is lastig om voor verschillende disciplines kwaliteitsmaatstaven eenduidig vast te leggen. Dat leidt ofwel tot een uiterst gedetailleerde wet of tot een procedureel begrip van kwaliteit en bijvoorbeeld criteria als 'er moet jaarlijks een verslag over de kwaliteit van het onderzoek worden opgesteld'.

6. Een nationale instantie voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek

Een laatste optie om de kwaliteit van het integriteitsonderzoek eenduidig te borgen is het opzetten van een nationale instantie voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek. Het opzetten van een dergelijke instantie houdt niet noodzakelijk hetzelfde in als het creëren van een integriteitsrecherche. Uitgaande van een nationale instantie (bijvoorbeeld een nationale commissie) die verantwoordelijk is voor het bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek bij rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen kan namelijk het feitelijk onderzoek dat onder verantwoordelijkheid van deze instantie wordt uitgevoerd nog op verschillende manieren worden vormgegeven. Hierbij kan worden gedacht aan een pool van onderzoekers van de huidige interne instanties voor integriteitsonderzoek, het inzetten van een selecte of niet-selecte groep '(preferred) suppliers' van buiten voor specifieke expertise, het openbaar aanbesteden van onderzoek, enzovoort. Het bereik van deze instantie kan zowel beperkt worden tot politieke ambtsdragers of ambtenaren, of allebei. De eenduidigheid van kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek zal met het uitsluitend creëren van een nationale instantie beperkt toenemen; de verschillende typen integriteitsonderzoek (zie hoofdstuk 2) zullen waarschijnlijk blijven bestaan, al zal daarbinnen vanwege de regie van een nationale instantie de eenduidigheid toenemen. Wel kunnen aan de instantie onderzoeksbevoegdheden worden toegekend (vergelijk de Onderzoeksraad voor Veiligheid).

Aan deze optie, een nationale instantie voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek, zijn verschillende voordelen te koppelen:
- Ten eerste mag worden verondersteld dat binnen verschillende typen integriteitsonderzoek het onderzoek meer op gelijke wijze zal plaatsvinden. Zowel voor opdrachtgevers als voor betrokkenen en 'toeschouwers' levert dat meer transparantie op die hen in staat stelt het onderzoek te doorgronden.
- Ten tweede kan op deze wijze 'jurisprudentie' worden opgebouwd omdat de kwalificatie van feiten en de interpretatie van normen onder regie van dezelfde instantie plaatsvinden. Ook kan hieraan een eenduidig stelsel van rechtsbescherming en kwaliteitscontrole worden gekoppeld.
- Ten slotte worden in deze optie de krachten en expertise van de huidige onderzoeksinstanties gebundeld en – afhankelijk van de invulling – wellicht ook beter benut.

Nadelen heeft deze optie ook:
- Het belangrijkste nadeel is gelegen in de afstand die kan ontstaan tussen onderzoeksinstantie en opdrachtgever. Omdat het de opdrachtgever is die na het onderzoek het probleem zal moeten oplossen (ofwel ingrijpen omdat een integriteitsschending wordt vastgesteld, ofwel herstellen van de reputatieschade omdat er geen integriteitsschending is vastgesteld) en omdat de specifieke context van de

opdrachtgever belangrijk is voor het goed opzetten van het onderzoek (formulering van de juiste probleemstelling bijvoorbeeld) en de ‘nazorg’ (bijvoorbeeld herstel van reputatieschade als de betrokkene is vrijgesproken) kan een te grote afstand tussen onderzoeksinstantie en opdrachtgever de kwaliteit en de impact van het onderzoek bedreigen.
- Bij deze optie geldt bovendien dat het omzeilen van de nationale instantie mogelijk is door de vraagstelling van het onderzoek net iets anders te formuleren. De praktijk van bestuursorganen die eigen onderzoek laten verrichten wordt met deze optie dan ook niet per definitie beëindigd, tenzij de instantie voorzien wordt van de bevoegdheid ambtshalve of op melding onderzoek te verrichten (al dan niet gekoppeld aan een meldplicht).

4.4 Lacunes in de rechtsbescherming en rechtseenheid

Ondanks de mogelijkheden van tuchtprocedures, de bestuursrechter bij ambtenarenzaken, het Wetboek van strafvordering in strafzaken en onrechtmatige daadacties bij de burgerlijke rechter ontbreekt een ‘tweede feiteninstantie’, zo is in het vorige hoofdstuk gesteld. Een tweede feiteninstantie verwijst naar een instantie die de feiten nog eens beoordeelt, weegt en kwalificeert. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen ambtenaren en politieke ambtsdragers, omdat voor ambtenaren de bestuursrechter als een bestaande tweede feiteninstantie kan worden beschouwd. Bovendien geldt voor ambtenaren dat in een voorziening voor rechtseenheid is voorzien (de Centrale Raad van Beroep). Dat geldt niet voor politieke ambtsdragers. De knelpunten ten aanzien van politieke ambtsdragers kunnen met ten minste twee oplossingen worden geadresseerd.

1. Uitbreiden en verbinden van procedures; versterken van rechtsbescherming door opdrachtnemers

   Het knelpunt van gebrekkige rechtsbescherming voor diegenen die voorwerp worden van een integriteitsonderzoek kan op de eerste plaats worden geadresseerd door het uitbreiden en verbinden van bestaande klachtenprocedures en tuchtrechtelijke procedures (bijvoorbeeld door een gemeenschappelijk normenkader en onderlinge verwijzingen naar uitspraken). Hiermee kan ook de rechtseenheid worden bevorderd. De bestaande procedures bieden een beperkte vorm van rechtsbescherming, omdat wel kan worden geklaagd over eventuele fouten van de onderzoeksinstantie maar de procedure geen ‘tweede feitenonderzoek’ garandeert. Met andere woorden, ook al heeft een accountant, organisatieadviseur of onderzoeker fouten gemaakt, daarmee is de betrokkene nog niet vrijgepleit. Uitbreiding van de bestaande procedures naar een ‘tweede feiteninstantie’, in combinatie met het verbinden van bestaande procedures draagt zowel bij aan de rechtsbescherming als de rechtseenheid.

   Het verbinden van bestaande procedures heeft enkele voordelen:
   - Er kan worden aangesloten op bestaande procedures en instanties.
   - Het gezag van de appelinstantie, zeker omdat het gaat om collega-professionals, is al gevestigd.

Deze optie heeft ook nadelen:

- De complexiteit (verschillende procedures, beoordelingsmaatstaven en instanties), die gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden bemoeilijkt, blijft in stand.
- De beoordelingskaders, de status van beslissingen en de toegang tot de appelinstantie blijven verschillend voor de afzonderlijke disciplines.

2. Nieuwe instantie voor appel en rechtseenheid voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers

In plaats van het verbinden van bestaande procedures kan ook worden gekozen voor het opzetten van een nieuwe instantie voor appel en rechtseenheid. De (juridische) vormgeving (vrijwillig, gedwongen, welke instantie vanuit welke benadering) vergt nadere uitwerking, maar deze instantie zou als appelinstantie voor politieke ambtsdragers die voorwerp zijn van een integriteitsonderzoek, vanuit welke benadering ook ingezet of opgezet, kunnen dienen.[30] Te denken valt aan een exclusieve toegang voor betrokkenen die voorwerp van een integriteitsonderzoek zijn, al dan niet gecombineerd met toegang voor de melder (in het geval de betrokkene in eerste instantie is 'vrijgesproken'). Door deze instantie worden bij beroep de feiten opnieuw beoordeeld, gewogen en gekwalificeerd. Hiermee wordt rechtseenheid ten aanzien van de interpretatie van het normenkader gewaarborgd.

Deze optie heeft, eventueel in combinatie met een nationale instantie voor integriteitsonderzoek, enkele voordelen:

- Er ontstaat een sluitend systeem van rechtsbescherming.
- Een ander voordeel is de meer gelijke beoordeling die door deze instantie kan plaatsvinden, inclusief de mogelijkheid van het vrijpleiten van de betrokkene(n).

De nadelen van deze optie hebben onder meer betrekking op de afstemming met reeds bestaande procedures:

- Onduidelijk is bijvoorbeeld hoe dit appel zich verhoudt tot de tuchtrechtelijke procedures of klachtprocedures en wat er gebeurt bij stapeling van verschillende procedures; dit komt de transparantie niet ten goede.
- De instantie voor appel en rechtseenheid zou moeten werken vanuit de verschillende professionele standaarden die bij de verschillende typen integriteitsonderzoek horen; dit kan nieuwe knelpunten veroorzaken in de relatie tussen deze instantie en de andere procedures.
- Omdat de gevolgen van integriteitsonderzoek (bijvoorbeeld opzeggen van vertrouwen in een bestuurder) in hoge mate politiek van aard zijn, zijn de voordelen voor bestuurders die voorwerp van onderzoek worden beperkt, al kan reputatieschade zwaar wegen.

4.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn de in het onderzoek aangetroffen knelpunten voorzien van mogelijke oplossingen. Per knelpunt zijn meerdere oplossingen geformuleerd en van voor- en nadelen voorzien. De keuze

[30] Ook ambtenaren zouden onder het bereik van deze instantie kunnen worden gebracht, maar dan bestaat het risico van overlap met de bestuursrechter.

voor een oplossing vergt een waardeoordeel voorbij de grenzen van de wetenschap. Twee vragen kunnen immers niet wetenschappelijk worden beantwoord. Is een knelpunt belangrijk genoeg om het aan te pakken? En zo ja, hoe zwaar wegen de voor- en nadelen? Wel is het mogelijk om op basis van de voor- en nadelen een indicatie te geven van de sterke en minder sterke punten van de verschillende oplossingen. De volgende tabel bevat daarvoor enkele tentatieve indicaties.

Tabel 6: Samenvattend overzicht van de voor- en nadelen van de oplossingen

	Effectiviteit (wordt knelpunt daadwerkelijk op niet-vrijblijvende manier aangepakt)	Efficiëntie (wordt het knelpunt op de meest doelmatige manier aangepakt?)	Transparantie (wordt integriteitsonderzoek transparanter voor betrokkenen en toeschouwers?)	Wordt de rechtsbescherming voor melder en betrokkene verbeterd?	Worden de kosten van integriteitsonderzoek gereduceerd?	In hoeverre sluit de oplossing aan op bestaan de systemen?
Professionaliteit van de opdrachtgever						
Professionalisering	+	++	+	0	+	++
Voorziening voor eerste hulp	+	++	+	0	+	++
Verantwoordelijkheids-structuur vastleggen	+	++	++	0	+	++
Capaciteit en waarborgen voor integriteitsonderzoek						
Versterken van lokale systemen	+	++	+	0	-	++
Opzetten van nationaal systeem	++	+	++	+	-/+	--
Eenduidige kwaliteitsmaatstaven						
Opstellen model-onderzoekreglement	+	++	+	+	-/+	+
Versterken van sectorale zelfregulering	+	+	-/+	+	+/-	+
Certificering	++	+	+	+	-	+/-
Vergunningensysteem	++	-/+	+	+	-	+/-
Wettelijke regeling	++	+	++	+	-/+	-
Volledige centralisatie	++	-/+	++	+	+	--
Rechtsbescherming en rechtseenheid						
Verbinden bestaande procedures	-/+	+	+/-	+	0	+
Nieuwe voorziening voor appel en rechtseenheid	++	-	++	++	--	-

Bij de interpretatie van deze tabel passen drie kanttekeningen. Ten eerste geven de plussen en minnen een globale indicatie van de scores van de oplossingen zonder dat de oplossingen precies zijn ingevuld. Alle genoemde oplossingen vergen nadere uitwerking en de uitwerkingskeuzes werken sterk door in de plussen en minnen. Zo kan een nationaal integriteitssysteem en een nationale instantie voor zowel het eerste als het tweede feitenonderzoek op tal van manieren worden vormgegeven, net als een model-onderzoekreglement of een vergunningensysteem. Hoe effectief, efficiënt en transparant de

oplossingen zijn, hangt dus sterk af van de inrichtings- en ontwerpkeuzen die bij de verschillende oplossingen worden gemaakt. Ten tweede is sprake van een globale indicatie van de plussen en minnen op basis van een grof systeem met vijf categorieën (++, +, -/+, - en --) dat met zeer ruime marges gepaard gaat. Ten derde is sprake van een ex ante inschatting op basis van veronderstellingen; uiteindelijk zijn effectiviteit, efficiëntie, transparantie, kostenreductie, enz. empirische kwesties die ten minste ex post moeten worden onderzocht.

5. Conclusies

De probleemstelling voor dit onderzoek is in de inleiding als volgt geformuleerd:

> Welke oplossingen, waaronder een nationaal bureau voor integriteitsonderzoek, zijn denkbaar en uitvoerbaar voor de (eventuele) knelpunten die zich voordoen bij het opzetten en uitvoeren van onderzoeken naar vermoedelijke integriteitsschendingen van ambtenaren, politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen?

De volgende deelvragen zijn van deze probleemstelling afgeleid:

1. Hoe ziet het landschap van onderzoeksinstanties en onderzoek (inclusief werkwijze) er uit ten aanzien van het onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers, bestuurders van zelfstandige bestuursorganen en ambtenaren?
2. Welke knelpunten komen diegenen die onderzoek opzetten en uitvoeren tegen?
3. Welke oplossingen zijn voor deze knelpunten denkbaar en uitvoerbaar, waaronder een instantie voor integriteitsonderzoek?

Deelvraag 1. Het landschap van integriteitsonderzoek

Het landschap van integriteitsonderzoek blijkt te bestaan uit een breed palet van interne en externe instanties. Daarnaast wordt integriteitsonderzoek verricht door ad hoc commissies, die zich soms ook laten ondersteunen door externe of interne instanties. In het licht van de motie die aanleiding voor dit onderzoek is geweest, zijn op basis van de topografie twee interpretaties mogelijk. In een eerste mogelijke interpretatie laat de topografie zien dat integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd door een groot (ten minste tientallen) aantal externe, interne en ad hoc instanties. Ook laat de topografie in deze interpretatie zien dat deze instanties en werkwijzen op een aantal punten verschillen (de focus van waaruit het onderzoek wordt verricht, verschilt, evenals de toepassing van het normenkader, de benadering van integriteit en de geformuleerde maatstaven of richtlijnen). In een tweede interpretatie worden juist de overeenkomsten tussen de instanties en hun werkwijzen benadrukt. De ‘harde kern’ van het integriteitsonderzoek komt sterk overeen, net als de methodologie en de bouwstenen voor het normenkader.

De verschillende instanties kunnen als volgt worden gekarakteriseerd.

- Het ad hoc onderzoek

  Ad hoc voorzieningen worden door bestuursorganen vooral ingezet als geen ‘eigen’ onderzoeksinstantie beschikbaar is of als het vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers betreft. Het onderzoek kan worden verricht door ad hoc onderzoekscommissies, die zich al dan niet kunnen laten ondersteunen door private aanbieders van integriteitsonderzoek. Kenmerkend voor het ad hoc onderzoek is, als voorzien is in een onderzoeksprotocol, dat de verantwoordelijkheden en rollen van bevoegd gezag en onderzoeker zijn omschreven, dat zowel de onderzoeksvraag als het onderzoek (feitenonderzoek) is afgebakend, dat voorzien is in bijvoorbeeld schriftelijke opdrachtformulering en dat de rechten en plichten van onderzoekers en betrokkenen zijn omschreven.

- Interne instanties

Interne instanties die beschikken over eigen onderzoekscapaciteit zijn aangetroffen in departementen, grote uitvoeringsorganisaties en enkele grote steden. Deze instanties vertonen een aantal kenmerken:

  - De onafhankelijkheid van de interne instantie ten opzichte van de organisatie is voor wat betreft het onderzoek dat zij verrichten gewaarborgd en daarvoor zijn procedures vastgelegd.
  - Interne instanties opereren in opdracht van het bevoegd gezag, op basis van gerichte opdrachten en deze instanties beschikken over vergaande onderzoeksbevoegdheden.
  - Interne instanties opereren op basis van een onderzoeksprotocol of –reglement waarin de rollen van onderzoeker en bevoegd gezag zijn afgebakend, de werkwijze is opgetekend en rechten en plichten van onderzoekers en betrokkenen zijn omschreven.
  - Interne instanties combineren integriteitsonderzoek met andere taken op het terrein van integriteit, zoals advies, opleiding en training, maar ook formulering van het integriteitsbeleid of monitoring daarvan.
  - Interne instanties verrichten in ieder geval het feitenonderzoek; dat kan – maar hoeft niet– vergezeld te gaan van advies over de te nemen maatregelen.
  - De omvang van de interne instanties verschilt sterk. De grotere interne instanties zijn multidisciplinair samengesteld en bij kleinere instanties is soms door de inzet van externen in multidisciplinariteit voorzien.
  - Waar nodig bedienen de interne instanties zich van externe instanties. Soms omdat specifieke expertise ontbreekt, soms vanwege capaciteitsredenen.
  - Daar waar externe instanties worden ingezet, bestaat soms expliciet de mogelijkheid – of de plicht - om deze onder hetzelfde regime of protocol te plaatsen.
  - Interne instanties beschikken over of zijn gekoppeld aan een meldpunt.
  - Naarmate integriteitsschendingen hoger in de organisatie komen, is de kans groter dat van externe instanties gebruik wordt gemaakt en niet van de beschikbare interne instantie. Dat is niet per definitie het geval. Met name politieke ambtsdragers vallen – zij het niet altijd – buiten de reikwijdte van de interne instanties.

- Externe instanties

Vanuit ten minste vijf disciplines, achtergronden en werkwijzen zijn private aanbieders van integriteitsonderzoek aangetroffen:

  - Instanties voor uitsluitend integriteitsonderzoek en integriteitsbeleid (de facto BING); typische kenmerken van deze instantie zijn:
    - Exclusieve focus op integriteit, geen koppeling met andere vragen;
    - Brede bestuursrechtelijke benadering van integriteit met ‘harde’ juridische en ‘zachtere’ professionele normenkaders (gedragscodes bijvoorbeeld);
    - Oriëntatie op de publieke sector;
    - Integriteitsonderzoek bestaat uit reconstructie van de feiten en kwalificatie daarvan in het licht van het normenkader;
    - Integriteitsonderzoek bestaat uit documentanalyse en interviews;
    - Er zijn interne richtlijnen voor persoonsgericht (integriteits)onderzoek.
  - Bedrijfs- en particuliere recherchebureaus; typische kenmerken hiervan zijn:
    - Primaire focus op verzamelen van bewijs ten aanzien van het feitelijk gedrag;
    - De aanvliegroute voor integriteitskwesties is bedrijfsbeveiliging;

        - Oriëntatie op zowel de publieke als de private sector;
        - Integriteitsonderzoek is vrijwel exclusief gericht op reconstructie van de feiten, respectievelijk het verzamelen en analyseren van bewijsmateriaal;
        - Methoden lijken op die van forensisch – strafvorderlijk - onderzoek: observatie en sporenanalyse bijvoorbeeld;
        - In het kader van de vergunningprocedure is sprake van een vastgelegd normenkader voor de werkwijze van deze bureaus.
    - (Forensische) accountants; typische kenmerken van deze instanties zijn:
        - Overwegende focus op financiële integriteitsschendingen (declaraties, corruptie, omkoping en dergelijke);
        - De benaderingen verschillen: risicomanagement, governance, compliance en soms vertrouwen;
        - Zowel georiënteerd op publieke als op private sector;
        - Onderzoek is specialistisch vanuit financieel perspectief, onder meer gericht op rechtmatigheid van uitgaven of het financieel aannemelijk maken dan wel onderbouwen van integriteitsschendingen;
        - Veelal bestaat het onderzoek uit documentenanalyse, waarbij boekhouding, transacties en andere financiële documenten worden bestudeerd en waar nodig ook andere bronnen worden gebruikt;
        - Werkwijze is publiekrechtelijk genormeerd; daarnaast hanteren accountantskantoren eigen standaarden voor hun activiteiten.
    - Bestuurs- en organisatieadviesbureaus; typische kenmerken hiervan zijn:
        - Onderzoek is zowel gericht op integriteitsschendingen als op de organisatorische context waarin deze tot stand komen;
        - Benadering is gekoppeld aan typische organisatiekundige vraagstukken als organisatiecultuur, leiderschap of governance; in het onderzoek een combinatie van ‘harde’ bestuursrechtelijke normen en ‘zachte’ professionele ‘governance’-normen;
        - Zowel actief in publieke als in de private sector;
        - Zowel onderzoek dat strikt gericht is op het kwalificeren van feiten in het licht van een vooraf opgesteld normenkader komt voor als breder onderzoek naar de organisatie(cultuur) waarin integriteit een van de aspecten is;
        - Documentenanalyse en interviews zijn de dominante strategieën van dataverzameling, al komen ook het instellen van een meldpunt of het houden van een enquête voor;
        - Vrijwillige zelfbinding door codes, klachtenprocedures en instrumenten voor kwaliteitsborging.
    - Juridische dienstverleners en advocaten; typische kenmerken zijn:
        - Primaire focus op het arbeidsrecht/ambtenarenrecht, inclusief de feitenreconstructie die voor juridische oordelen nodig is; wel duidelijk aan ‘cliënt’, dus werkgever, gebonden;
        - Benadering is ambtenarenrechtelijk en ten minste deels gericht op juridische advisering (wat is haalbaar voor de bestuursrechter?);
        - Overwegend op de publieke sector gericht;
        - Onderzoek is gericht op het juridisch kwalificeren van de feiten, waarbij het normenkader precies wordt gehanteerd met het oog op haalbaarheid voor de bestuursrechter;

- In ieder geval documentenanalyse, maar ook andere activiteiten als interviews komen voor;
- Advocatuur is publiekrechtelijk genormeerd en het stelsel voorziet in tuchtrecht.

Naast instanties en hun werkwijzen zijn ook onderzoeksrapporten geanalyseerd waarin verslag wordt gedaan van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen van politieke ambtsdragers of gehele bestuursorganen. Deze rapporten wijzen ook op een patroon; aanvullende kenmerken ten opzichte van de bij de instanties genoemde kenmerken zijn:

- Integriteitsonderzoek vergt, vanwege de context en het type onderzoek, niet alleen onderzoekmatige en inhoudelijke expertise, maar daarnaast ook een aantal andere vaardigheden zoals het vermogen om integriteitskwesties te ‘filteren’, maximale zorgvuldigheid ten aanzien van de feiten, en precisie in het kwalificeren van feiten met het oog op de grote belangen die op het spel staan.
- In al het integriteitsonderzoek gaat het om reconstructie van de feiten en het verzamelen van bewijs voor deze reconstructie; de mate waarin ook de kwalificatie van de feiten en het al dan niet nemen van maatregelen naar aanleiding van de situatie wordt meegenomen verschilt per instantie en soms per onderzoek.
- Media spelen een belangrijke rol als ‘trigger’ voor het integriteitsonderzoek naar topambtenaren en bestuurders.
- Vrijwel altijd wordt in het onderzoek een normenkader opgesteld, dat doorgaans bestaat uit ‘harde’ bestuursrechtelijke en ‘zachte’ professionele normen. De gelaagdheid en de uiteenlopende juridische status van de normen worden niet altijd expliciet gemaakt.
- Ten aanzien van de methodologie bestaat de gemeenschappelijke noemer uit documentenanalyse. Dat wordt aangevuld met interviews en soms een meldpunt of een enquête.
- Wederhoor aan de betrokkenen wordt vrijwel altijd aangeboden. Dat kan in de vorm van een interview, maar ook door het voorleggen van (delen van) het conceptrapport. Niet altijd wordt van de mogelijkheid gebruik gemaakt.

Al bij al lijkt zich dus een vaste ‘kernwerkwijze’ af te tekenen voor integriteitsonderzoek. Het opstellen van een relevant normenkader, het in kaart brengen van de feiten en het bewijsmateriaal voor de feiten en het kwalificeren van de feiten met behulp van het normenkader zijn daarvan de kernen. Het normenkader verschilt, maar hiervoor geldt dat de ‘evergreens’ domineren (de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Ambtenarenwet, gedragscodes en rechtspositieregelingen). De interpretatie van het normenkader kan ook verschillen net als de bewoordingen die daarbij worden gebruikt. Ten slotte verschillen de normen die de instanties zelf formuleren voor hun integriteitsonderzoek; soms zijn specifieke richtlijnen of een onderzoekreglement opgesteld, andere instanties hanteren hun veel bredere sectorale of professionele gedragscode.

Deelvraag 2. Knelpunten bij integriteitsonderzoek

Bezien vanuit de eerste doelstelling kunnen de in het onderzoek aangetroffen knelpunten worden samengevat aan de hand van drie kwesties.

1. De professionaliteit en verantwoordelijkheid van de opdrachtgever voor onderzoek

   Het vertalen van een melding of signaal naar adequaat, gericht en zorgvuldig onderzoek vergt ervaring en routines. Bij bestuursorganen die beschikken over interne onderzoeksinstanties zijn deze geborgd in de onderzoeksinstantie. Bestuursorganen die daarover niet beschikken en weinig of geen ervaring hebben met integriteitsonderzoek krijgen met knelpunten te maken bij de afhandeling van een melding en het opzetten van een onderzoek.
   Bij integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers (of naar gehele bestuursorganen) kan bovendien veel minder op vaste voorzieningen worden teruggevallen en is de verantwoordelijkheid diffuus en niet van instrumenten voorzien. Afhankelijk van de politieke constellatie, de publieke of politieke druk, de hectiek die aanleiding is voor het onderzoek en de ervaring met het omgaan met meldingen doen zich dan meer of minder knelpunten voor bij de vertaling van het signaal of de melding naar een integriteitsonderzoek.

1. (Waarborgen voor) professionaliteit/kwaliteit, capaciteit en transparantie van de opdrachtnemer van onderzoek

   De kwestie die zich bij interne instanties voordoet is tweeledig: het bestaan (en de capaciteit) ervan hangt af van het integriteitsbeleid van het bestuursorgaan en de prioriteit die aan integriteitsonderzoek wordt gegeven. Het voordeel hiervan is de lokale inbedding (vertrouwen van opdrachtgevers, kennis van de organisatie en de processen), het nadeel hiervan is dat het bestaan en de continuïteit van de interne instantie niet zijn gewaarborgd.
   Bij externe instanties gaat het vooral om – vanuit de opdrachtgever bezien – eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en de mate waarin onderzoeksinstanties daaraan voldoen. Ook het ontbreken van kwaliteitswaarborgen is hierbij genoemd. Uit de topografie blijkt externe instanties op verschillende manieren in kwaliteitswaarborgen voorzien. Voor de advocatuur en de accountancy is sprake van tuchtrechtelijke waarborgen, voor particuliere recherchebureaus via het vergunningensysteem en een keurmerk en voor organisatieadviesbureaus is sprake van vrijwillige binding aan een kwaliteitsinstituut/klachtenprocedure.

2. Lacunes in de rechtsbescherming en rechtseenheid

   Een derde knelpunt is aangeduid als een gebrekkige rechtsbescherming en het ontbreken van een voorziening voor rechtseenheid. Bij politieke ambtsdragers gaat het om het ontbreken van een ‘tweede feiteninstantie’ (een instantie die de feiten nog eens beoordeelt, weegt en kwalificeert) en een voorziening voor rechtseenheid; bij ambtenaren voorziet de ambtenarenrechter in beide lacunes (tot op zekere hoogte). Voor verschillende typen externe instanties bestaan wel procedures (bijvoorbeeld tuchtrechtelijk) voor redres; deze instanties verrichten geen tweede feitenonderzoek en komen vooral tot conclusies over het onderzoek en de onderzoeker en niet over het ‘voorwerp van onderzoek’. Voor wat betreft rechtseenheid (worden de normen op dezelfde manier geïnterpreteerd?) bestaat voor ambtenaren de Centrale Raad van Beroep. Voor politieke ambtsdragers ontbreekt een voorziening voor rechtseenheid.

Deelvraag 3. Oplossingen

De in het onderzoek aangetroffen knelpunten zijn van oplossingen voorzien, waarvoor de bouwstenen in interviews, literatuur en andere sectoren zijn gevonden. Per knelpunt zijn verschillende oplossingen geformuleerd. Soms is ook een combinatie van oplossingen mogelijk, al sluiten sommige oplossingen elkaar uit. Het versterken van de professionaliteit van opdrachtgevers kan onder meer door:

1. Professionalisering van bestuursorganen

   De professionaliteit van bestuursorganen kan worden bevorderd met instructie, training of opleiding dan wel ervaringsuitwisseling.

2. Een voorziening voor 'eerste hulp bij integriteit'

   Naast het professionaliseren van bestuursorganen is het mogelijk om een of meer voorzieningen voor 'eerste hulp' op te zetten (bijvoorbeeld regionaal). Denk bij zo'n voorziening bijvoorbeeld aan een pool van ervaren onderzoekers en/of bestuurders, die bij een melding kunnen worden geraadpleegd en waar nodig worden ingezet om bestuurders of organisaties die weinig ervaring en routines hebben te ondersteunen bij het vertalen van een melding of signaal naar een onderzoeksvraag en –opzet.

3. Vastleggen van de verantwoordelijkheidsstructuur voor bestuurlijke integriteit

   Deze oplossing bestaat uit het creëren van een eenduidige verantwoordelijkheidsstructuur voor bestuurlijke integriteit, al dan niet wettelijk vastgelegd en al dan niet voorzien van (wettelijke) instrumenten. Het huidige wetsvoorstel vult op dit punt in ieder geval een lacune in bij de decentrale overheden al worden in het wetsvoorstel geen instrumenten voorzien.[31] Het van een onderzoek zou als instrument bijvoorbeeld aan de zorgplicht kunnen worden gekoppeld, zodat de burgemeester, een voorzitter van een algemeen bestuur of een Commissaris van de Koning zelfstandig een onderzoek naar een melding kan instellen.

   Overwogen zou kunnen worden niet alleen de verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit vast te leggen, maar deze ook te koppelen aan een wettelijk voorgeschreven procedure of meldplicht.

Bij de waarborgen voor professionaliteit, kwaliteit en capaciteit van opdrachtnemers gaat het om te beginnen om het bestaan en de capaciteit van interne instanties. Omdat deze afhankelijk zijn van het gewicht dat 'lokaal' aan integriteitsbeleid wordt gegeven, zijn het bestaan ervan en de capaciteit die ervoor wordt vrijgemaakt niet vanzelfsprekend. Voor dit knelpunt zijn ten minste twee typen oplossingen denkbaar.

1. Stimuleren van de totstandkoming van 'lokale', aan het bestuursorgaan gebonden onderzoeksinstanties
   Uitgaande van de afhankelijkheid van en de inbedding van integriteitsonderzoek in lokale integriteitssystemen kan er voor worden gekozen aan het bestuursorgaan gebonden interne onderzoeksinstanties te stimuleren. Dit kan op tal van manieren.

[31] *Kamerstukken II* 2012/13, 22 691, nr. 2.

- Het stimuleren van (bijvoorbeeld regionale of sectorale) netwerken en pools van integriteitsonderzoekers, zodat zij zowel bij capaciteits- als bij kwaliteitsproblemen een beroep op elkaar kunnen doen.
- Het wegnemen van financiële belemmeringen, bijvoorbeeld door een stimuleringsregeling voor het creëren van interne onderzoeksinstanties (al dan niet in samenwerking met andere bestuursorganen) of het creëren van een nationale pool van interne onderzoekers die integriteitsonderzoek uitvoeren.
- In het kielzog van de zorgplicht die in het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld, kan er voor worden gekozen andere elementen van een lokaal integriteitsbeleid wettelijk voor te schrijven. Denk bijvoorbeeld aan een voorziening voor integriteitsonderzoek die aan bepaalde standaarden voldoet (vergelijk de verplichting ten aanzien van rekenkamerfuncties). Vergelijkbare verplichtingen kunnen worden vastgesteld voor zelfstandige bestuursorganen en ministeries.

2. Opzetten van een nieuwe nationale instantie
De kwetsbaarheid als gevolg van de afhankelijkheid van een lokale, aan het bestuursorgaan gebonden, instantie voor integriteitsonderzoek kan ook worden geadresseerd met het opzetten van een nieuwe nationale instantie. Concreet betekent dit dat het normenkader volledig wettelijk wordt vastgelegd, dat een samenhangend pakket van instrumenten wordt ingezet op basis van het wettelijk normenkader en dat een onafhankelijke onderzoeksinstantie met wettelijke basis wordt gecreëerd (vergelijk bijvoorbeeld de Onderzoeksraad voor veiligheid en de rijkswet die hiervoor de wettelijke grondslag vormt). Een nationale instantie voor integriteitsonderzoek, voorzien van een instantie voor appel en rechtseenheid voor politieke ambtsdragers en wellicht ook voorzien van een instantie die meldingen 'screent', past in deze optie.

Ten aanzien van de professionaliteit/kwaliteit van de opdrachtgever is nog een tweede knelpunt aangetroffen. Bij zowel de inzet van interne als externe instanties gaat het hier vooral om – vanuit de opdrachtgever bezien – eenduidige kwaliteitsmaatstaven voor integriteitsonderzoek en de mate waarin onderzoeksinstanties daaraan voldoen. Op verschillende manieren kan dit knelpunt worden geadresseerd:

1. Het opstellen van een model-onderzoekreglement

   Om te beginnen kunnen kwaliteitsmaatstaven door opdrachtgevers worden vastgelegd in onderzoekreglementen die onderzoeksinstanties die onder hun verantwoordelijkheid opereren binden aan deze maatstaven.

2. Sectorale zelfregulering

   De verschillende sectoren (accountancy, advocatuur, organisatieadviesbureaus, recherchebureaus) kunnen worden aangemoedigd gemeenschappelijke maatstaven voor integriteitsonderzoek vast te leggen. Denk bijvoorbeeld aan een gemeenschappelijke code, onderzoekreglement of –protocol, voorzien van een visitatiemechanisme en een klachtenprocedure, dan wel een keurmerk voor onderzoeksinstanties.

3. (Publieke of private) certificering

   Een verdergaande optie is een publiek of privaat certificeringssysteem voor onderzoeksinstanties. Onderzoeksinstanties die bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek verrichten kunnen een certificaat verwerven voor dit type onderzoek en daarmee aantonen dat zij aan kwaliteitsstandaarden voldoen. Voor verschillende typen integriteitsonderzoek kan aan verschillende certificaten met bijbehorende kwaliteitsstandaarden worden gedacht. Handhaving kan bijvoorbeeld plaatsvinden door periodieke verantwoording aan een certificaatverlenende instantie, bijvoorbeeld gekoppeld aan continuering van het certificaat.

4. Een vergunningensysteem

   Een stap verder dan een – vrijwillig – certificaat gaat de verplichte vergunning voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek. Te denken valt aan een vergunningensysteem voor – verschillende typen – bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek waarin kwaliteitsstandaarden zijn vastgelegd.

5. Het creëren van een wettelijke regeling voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek

   Het is ook mogelijk de kwaliteitsmaatstaven voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek wettelijk vast te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijke regeling waarin een onderzoekreglement voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek is opgenomen.

6. Een nationale instantie voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek

   Een laatste optie om de kwaliteit van het integriteitsonderzoek te borgen is het opzetten van een nationale instantie voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek met een eigen – intern of extern – kwaliteitsmechanisme. De eenduidigheid van het integriteitsonderzoek zal met het uitsluitend creëren van een nationale instantie beperkt toenemen; de verschillende typen integriteitsonderzoek (zie hoofdstuk 2) zullen waarschijnlijk blijven bestaan, al zal daarbinnen vanwege de regie van een nationale instantie de eenduidigheid toenemen.

Een derde onderwerp waarin de aangetroffen knelpunten zich laten clusteren is aangeduid als lacunes in de rechtsbescherming en rechtseenheid. Het bereik van deze knelpunten is dus beperkt voor ambtenaren, want in rechtseenheid is al voorzien en de bestuursrechter fungeert tot op zekere hoogte als ‘tweede feiteninstantie’; voor het bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers gelden zowel de lacunes in rechtsbescherming als het ontbreken van een voorziening voor rechtseenheid. Deze knelpunten kunnen met ten minste twee oplossingen worden geadresseerd:

1. Verbinden en uitbreiden van procedures

   Het knelpunt van gebrekkige rechtsbescherming voor diegenen die voorwerp worden van een integriteitsonderzoek kan op de eerste plaats worden geadresseerd door het uitbreiden van bestaande klachtenprocedures en tuchtrechtelijke procedures zodat er ‘tweede feiteninstanties’ ontstaan en deze onderling te verbinden (bijvoorbeeld door een gemeenschappelijk normenkader en onderlinge verwijzingen naar uitspraken). Daarmee kan ook rechtseenheid worden bewerkstelligd.

2. Nieuwe instantie voor appel en rechtseenheid voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers

   In plaats van het verbinden van bestaande procedures kan er ook voor worden gekozen voor bestuursrechtelijk integriteitsonderzoek een nieuwe instantie voor appel en rechtseenheid voor politieke ambtsdragers op te zetten. De (juridische) vormgeving (vrijwillig, gedwongen, welke instantie vanuit welke benadering) vergt nadere uitwerking, maar deze instantie zou als appelinstantie voor politieke ambtsdragers die voorwerp zijn van een integriteitsonderzoek, vanuit welke benadering ook ingezet of opgezet, kunnen dienen.[32] Deze instantie beoordeelt de zaak voor een tweede keer, waardoor rechtseenheid ten aanzien van het kwalificeren van gedrag en interpretatie van het normenkader is gewaarborgd.

[32] Ook ambtenaren zouden onder het bereik van deze instantie kunnen worden gebracht, maar dan bestaat het risico van overlap met de bestuursrechter.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van instanties en onderzoeksrapportages en methodische keuzen bij het verzamelen en analyseren van deze rapportages

Het doel van de topografie is het in kaart brengen van de typische kenmerken van het landschap van instanties die onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen uitvoeren en de kenmerken van het onderzoek dat zij uitvoeren. Er zijn dan ook drie ingangen gekozen: de instantie, de werkwijze en het concrete onderzoek. De instanties en algemene informatie over hun onderzoek zijn op verschillende manieren verzameld:

1. Scannen van de websites van bestuursorganen (zowel rijk – departementen en grote zbo's) als provincie, gemeente en waterschap) op informatie over instanties voor integriteitsonderzoek;
2. Online zoeken van (commerciële of in ieder geval private) aanbieders van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen, althans van die organisaties die dit type onderzoek expliciet aanbieden;
3. Ten derde zijn leden van de begeleidingscommissie die voor dit onderzoek is ingesteld (bijlage 6) en een deel van de geraadpleegde experts en ervaringsdeskundigen geraadpleegd. Via hen zijn nieuwe rapportages en instanties in beeld gekomen en daarmee ook de instanties die deze rapportages hebben vervaardigd.

Bij het verzamelen van informatie over deze instanties is tevens gezocht naar informatie over de wijze waarop zij onderzoek uitvoeren, het type onderzoek dat ze uitvoeren en concrete onderzoeksrapportages die deze instanties ter beschikking stellen. Voor de private (al dan niet commerciële) aanbieders van onderzoek maken we gebruik van het onderzoek dat we hebben verzameld over topambtenaren en politieke ambtsdragers.

Naast de ingangen van de instanties voor onderzoek en hun werkwijzen is gekozen voor de ingang van het concrete onderzoek. Daartoe is voor de jaren 2010, 2011 en 2012 gezocht naar rapportages waarin in de vraagstelling of de conclusies verwezen wordt naar (vermoedelijke) integriteitsschendingen. De ingang van de rapportages is beperkt tot topambtenaren en/of bestuurders (politieke ambtsdragers en bestuurders van zelfstandige bestuursorganen). Voor alle organisaties gaat het dan om leidinggevenden hoger in de organisatie (directeuren, afdelingshoofden in kleine gemeenten, directeuren-generaal, secretarissen/algemene directeuren, enzovoort) alsmede politieke ambtsdragers zoals wethouders, burgemeesters, gedeputeerden en volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden, leden van de Staten-Generaal, enzovoort). De rapportages zijn verzameld op basis van openbare bronnen (media, Binnenlands Bestuur, lexisnexis); dat betekent niet per se dat de rapportages ook openbaar zijn. De meeste rapportages zijn ook openbaar, sommige rapportages zijn deels openbaar gemaakt en bij sommige rapportages is (slechts) de aanbiedingsbrief openbaar gemaakt. Die rapportages die niet via publieke bronnen te bemachtigen waren, zijn opgevraagd bij de bestuursorganen onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoek is uitgevoerd. Bij een aantal externe instanties is getracht de verzameling te verifiëren en eventuele andere rapportages te bemachtigen, maar ondanks een aanbevelingsbrief van de Minister van BZK weigerden de benaderde instanties hieraan mee te werken.

Veruit de meeste rapportages waarvan het bestaan op basis van openbare bronnen (lexisnexis, Binnenlands Bestuur, enzovoort) is gebleken zijn ook daadwerkelijk verzameld en geanalyseerd. Soms konden de rapportages niet worden bemachtigd of meegenomen in verband met geheimhouding. In enkele gevallen is er voor gekozen de rapportages niet te bemachtigen of mee te nemen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene inmiddels is overleden of omdat het verstrekken van het rapport een lopende

gerechtelijke procedure zou kunnen doorkruisen. De meerwaarde van het onderzoek voor het doel van de topografie (het in kaart brengen van de typische kenmerken van onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen) is afgewogen tegen de nadelen voor betrokkenen. De volgende rapportages zijn wel bemachtigd en geanalyseerd:

Opdrachtgever	**Opdrachtne-mer**	**Onderwerp van onderzoek**	**Publicatiedatum**	**Titel rapport**	**Onderzoeker**
Gemeenteraad Gouda	KPMG	Burgemeester	16-09-2011	Gemeenteraad Gouda: rapportage onderzoek woning burgemeester	N. Karsten
Burgemeester Wassenaar	BING	Raadsleden en wethouder	22-03-2012	Gemeente Wassenaar: rapportage onderzoek inzake beschuldigingen van ongewenst gedrag	N. Karsten
Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland	Deloitte	Leden van Gedeputeerde Staten	03-02-2010	Rapport inzake onderzoek naar de onkostenvergoeding en en declaraties van het college van Gedeputeerde Staten	N. Karsten
Burgemeester Aalten	BING	Raadslid	25-03-2010	Onderzoek integriteit: Gemeente Aalten	N. Karsten
Seniorenconvent, voorgezeten door burgemeester Heeze-Leende	BING	Raadslid	26-10-2010	Onderzoek Raadslid: Gemeente Heeze-Leende	N. Karsten
Burgemeester Maasdriel	BING	Maasdriel	02-11-2010	Gemeente Maasdriel: Onderzoek dossier wachtgeldregeling	N. Karsten
Burgemeester Landerd	BING	Landerd	13-01-2011	Gemeente Landerd: Onderzoek	N. Karsten
Burgemeester Gemert-Bakel	BING	Gemert-Bakel	03-05-2011	Gemeente Gemert-Bakel: Onderzoek ‘categorie 3’ dossiers	N. Karsten
Loco-burgemeester Eijsden-Margraten	BING	Ambtenaren gemeente	24-06-2011	Gemeente Eijsden-Margraten Onderzoek naar getuigenverklaringen (ex)ambtenaren	N. Karsten
College van B&W Hilvarenbeek	BING	Ambtenaar gemeente	03-08-2011	Onderzoek belangenverstrengeli ng: gemeente Hilvarenbeek	N. Karsten
Gemeente Sliedrecht	KPMG	Relatie tussen gemeente en stichting; handelingen burgemeester	07-09-2011	Gemeente Sliedrecht: onderzoek relatie gemeente Sliedrecht en Stichting Baggerfestival Sliedrecht	N. Karsten
Gemeenteraad van Schiedam	BING	Burgemeester	24-08-2011	Gemeente Schiedam: Integriteitsonderzoek	B. van der Vorm
Gemeenteraad Oegstgeest	BING	Gemeenteraad	14-09-2011	Gemeente Oegstgeest: Integriteitsonderzoek	B. van der Vorm

Burgemeester Westvoorne	BING	Wethouder	21-10-2011	Onderzoek belangenverstrengeling: Gemeente Westvoorne	B. van der Vorm
Partijbestuur GroenLinks	BING	Raadslid Rotterdam	26-9-2012	Partijbestuur GroenLinks: Rapportage onderzoek raadslid Rotterdam	B. van der Vorm
Burgemeester Kampen	Hans Engels	Raadslid	16-10-2012	advies inzake positie raadslid A. Weever	B. van der Vorm
Gemeenteraad Lansingerland	BING	Wethouder	24-10-2012	Rapportage onderzoek wethouder	B. van der Vorm
Het presidium van de deelraad	BING	Stadsdeel Amsterdam Zuidoost	24-10-2012	Gemeente Masterdam: Onderzoek dossier Masterboys en quick scan	B. van der Vorm
CdK Zuid-Holland	Berenschot	Burgmeester Delft	31-10-2012	Feitenonderzoek naar de rol van burgemeester Verkerk in de gondelaffaire	B. van der Vorm
Burgemeester Roermond	Sorgdrager/Frissen	Raadslid	18-03-2012	De schijn en de feiten. Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond	B. van der Vorm
Algemene vergadering waterschap Zuiderzeeland	WagenaarHoes	Dijkgraaf	31-08-2011	Windpark Noordoostpolder en vergunning verlening waterschap Zuiderzeeland	B. van der Vorm
PVV fractie Gelderland	Kafi Integrity	Statenlid	27-02-2012	Onderzoek naar het 'lekken' van de dubbele nationaliteit	P. van Roy
Gemeenteraad Venray	Twan Tak	Raadslid en Wethouder	17-05-2011	Legal opinion inzake integriteitskwestie 'Wüsterveld' Venray	P. van Roy
Burgemeester Alphen a/d Rijn	BING	Alphen; Anti-kraak affaire aan de Lage Zijde	13-12-2010	Onderzoek toewijzing woningen	P. van Roy
presidium TK	Commissie Prinsjesdag	Uitlekken Prinsjesdagstukken in 2009	Januari 2010	Publiek Geheim	S. Zouridis
Gemeenteraad Zoetermeer	Commissie de Grave	Sterigenics affaire Zoetermeer	25-06-2010	Rapport Sterigenics	S. Zouridis
Ombudscommissie ZO-Brabant	BING	Integriteit gemeentebestuur Someren	17-06-2010	Onderzoek Keelvenkwestie	S. Zouridis
Groep Smeijers	Hans van den Heuvel	Integriteit van bestuur in de keelvenkwestie gemeente Someren	03-09-2010	Onderzoek Keelvenkwestie	S. Zouridis
Gemeenteraad Maasdriel	Berenschot	Wethouder en evt. anderen	16-06-2010	Integriteitsonderzoek Maasdriel	S. Zouridis
CdK provincie Gelderland	BMC	Gemeentebestuur Maasdriel	December 2010	Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel	S. Zouridis

College van B&W Zoetermeer	BING	Gang van zaken verstrekken milieuvergunnin g	14-04-2010	Brief inzake rapportage 'Onderzoek verstrekking aangepaste milieuvergunning en ontheffing verlening aan bedrijf X'	S. Zouridis
Minister van BZK	Commissie Havermans	Integriteitschend ingen Politie Gelderland-Midden	17-06-2010	Aanvullend onderzoek Politie Gelderland-Midden	S. Zouridis
Gemeenteraad Opsterland	Commissie Hermans	Proces polderhoofdkana al	Januari 2010	Stille Wateren	S. Zouridis
Burgemeester Zutphen	Capra	Tebecai Zutphen	September 2010	Verslag van het onderzoek naar de positie van de gemeente Zutphen bij de ontwikkeling van het Zutphens kabelbedrijf	S. Zouridis
Gemeenteraad/raads onderzoek Bergen op Zoom	Deloitte	Bergse haven	07-06-2010	Definitief rapport inzake raadsonderzoek Bergse haven	S. Zouridis
Burgemeester en gemeentesecretaris Losser	Dhr. P. Van Veen	Ambtelijk-bestuurlijke samenwerking	25-05-2012	Onderzoek Ambtelijk-bestuurlijke samenwerking wethouder en afdeling REO	S. Zouridis
College van B&W Lingerwaal	College/ambtelij ke organisatie	Declaraties Burgermeester	20-11-2012	Onderzoek bestuurskosten 2010-2012	S. Zouridis
Algemeen bestuur SVHW	Berenschot	Integriteit directeur SVHW	26-09-2012	Verslag van een onderzoek naar een anonieme notitie inzake SVHW	S. Zouridis
Minister voor Immigratie en Asiel	Commissie Rijsdijk/Schelte ma	Integriteit bestuursvoorzitt er	April 2012	Rapport onderzoekscommissi e COA	S. Zouridis
CdK provincie Zuid-Holland	Waarnemend burgermeester van de Vondervoort	Integriteit bestuur Sliedrecht	September 2011	Lees maar wat er staat	S. Zouridis
College van GS Noord-Holland	Commissie operatie Schoon schip	Integriteit bestuur Noord-Holland	31-10-2012	Ondernemend bestuur	S. Zouridis
Gemeenteraad Boarnsterhim	BING	Casus Eagum	17-11-2011	Onderzoek casus Eagum	S. Zouridis
Secretaris-Generaal Ministerie Buitenlandse Zaken	K.P.M. de Beer	M. Peters	8-12-2011	Onderzoek M. Peters	B. van der Vorm
Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam	Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam	Gemeente Amsterdam	22-06-2012	Wonen noch hotel: raadslid in de knel	B. van der Vorm
Burgemeester Westerveld	BING	Raadslid gemeente Westerveld	28-03-2011	Gemeente Westerveld. Onderzoek Raadslid	B. van der Vorm
Seniorenconvent van de gemeenteraad Losser	BING	Gemeenteraadsli d Losser	18-05-2010	Onderzoek Integriteit. Gemeente Losser	B. van der Vorm
Burgemeester Oirschot	Hofmann	Niet bekende dader	22-06-2011	Onderzoek i.o.v. Gemeente Oirschot te Oirschot	B. van der Vorm

Het college van B&W Maastricht	BING	Burgemeester Maastricht	08-01-2010	Onderzoek Burgemeester Maastricht	B. van der Vorm
College van B&W gemeente Weert	BING	Wethouder	09-08-2010	Geen titel	B. van der Vorm

Deze rapportages zijn geanalyseerd aan de hand van de volgende variabelen, voor zover deze in het rapport kon worden aangetroffen:

- Wie is opdrachtgever en wie is opdrachtnemer? Van welk type opdrachtnemer (intern/extern, ad hoc of geïnstitutionaliseerd, privaat/publiek) is hier sprake?
- Wie (welke functie) is voorwerp van onderzoek?
- Wat is het oordeel over de vermoedelijke integriteitsschending?
- Is het rapport openbaar?
- Over welk type integriteitsschending gaat het rapport?
- Hoe is het vermoeden van integriteitsschending ontstaan en wie heeft het geconstateerd?
- Wat is de aanleiding voor het onderzoek geweest?
- Welke benadering van integriteit is in het onderzoek gehanteerd (juridisch, moreel, professioneel, geloofwaardigheid, anders)?
- Welke onderzoekstrategie is in het onderzoek gehanteerd?
- Is een normenkader opgesteld?
- Welke normen zijn gebruikt voor het normenkader?
- Bevat het rapport een feitenreconstructie?
- Is de beleving van de direct betrokkenen in het rapport meegenomen?
- Is de context waarin de (vermeende) integriteitsschending plaatsvond meegenomen?
- In welke mate bevat het rapport een methodologische verantwoording?
- Is sprake van wederhoor geweest en zo ja, hoe?
- Wat heeft het onderzoek gekost?
- Welke follow-up heeft het onderzoek gehad?
- Zijn door de instantie richtlijnen gehanteerd voor het onderzoek en zo ja welke?
- Zijn het rapport knelpunten gesignaleerd voor integriteitsonderzoek en zo ja, welke?

Het onderzoek van WagenaarHoes Organisatieadvies in dit overzicht is niet geanalyseerd door onderzoeker S. Zouridis vanwege diens parttime betrokkenheid bij deze organisatie. Hij is overigens ook niet bij deze rapportage en het daaraan voorafgaand onderzoek betrokken geweest.

Bijlage 2. Interne instanties: voorbeelden uit de topografie

In het landschap van integriteitsonderzoek zijn verschillende interne instanties aangetroffen die integriteitsonderzoeken uitvoeren. Hierbij kunnen de instanties worden onderscheiden op rijksniveau, provinciaal niveau, gemeentelijk niveau en waterschapsniveau. Daarnaast zijn ook instanties aangetroffen die niet direct zijn gelieerd aan deze overheidsinstellingen, maar veeleer een zelfstandige en onafhankelijke positie innemen die wel gerelateerd is aan vermoedelijke integriteitsschendingen (denk bijvoorbeeld aan de Onderzoeksraad Integriteit Overheid).

Vanuit de doelstellingen van dit onderzoek (in kaart brengen knelpunten en instanties) en de kaders voor dit onderzoek (financieel, personeel) is niet beoogd om van alle overheidsinstanties in kaart te brengen of er voorzieningen zijn voor integriteitsonderzoek en zo ja, welke. Wel kan worden vastgesteld dat kleine gemeenten bestaan die regelingen met betrekking tot integriteit hebben ontwikkeld.[33] Deze regelingen zijn door sommige gemeenten ook op het internet gepubliceerd. Voorbeelden zijn de gemeenten Menterwolde, Son & Breugel, Heerenveen, Uden, Waalwijk en Rijssen-Holten. In dit onderzoek is de gemeente Rijssen-Holten willekeurig geselecteerd om ter illustratie te dienen.
Op het waterschaps- en provinciaal niveau is gezocht naar een waterschap en een provincie waar op via het internet gepubliceerde onderzoeksprotocollen integriteitsschendingen konden worden achterhaald. Het waterschap Friesland en de provincie Groningen zijn in dit verband geselecteerd, omdat zij onderzoeksprotocollen via het internet beschikbaar stellen.[34]
Voorts zijn ook de aan het Rijk gelieerde interne instanties geselecteerd. Op Rijksniveau zijn bijvoorbeeld de COID (bij het Ministerie van Defensie), de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken), het Bureau Integriteit DJI, het Bureau Integriteit OM, het Bureau Veiligheid en Integriteit IND en het Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (allen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie) geselecteerd.
Hoewel primair op misstanden gericht, kan voor de overheid als geheel de Onderzoeksraad Integriteit Overheid ook worden genoemd.

Van de bestuursorganen zonder onderzoeksinstantie maar met onderzoeksprotocol of –reglement kunnen verschillende voorbeelden worden geschetst. Deze geven inzicht in de werkwijzen bij onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen. De volgende voorbeelden illustreren deze situatie voor de verschillende bestuurslagen.

Het Rijksniveau

Het Ministerie van Algemene Zaken

Door de Minister-President is een ‘Gedragscode Integriteit van het Ministerie van Algemene Zaken’ in het leven geroepen. Uit deze gedragscode blijkt onder andere hoe er moet worden omgegaan met een melding van een vermoeden van een misstand, waaronder ook

[33] Slechts van een klein aantal gemeenten kon via het internet gepubliceerde onderzoeksprotocollen worden gevonden.
[34] Van andere provincies en waterschappen konden geen via het internet toegankelijke *onderzoeksprotocollen* worden gevonden.

integriteitsschendingen vallen. De procedure wordt beschreven in de artikelen 16 en 17 van de bedoelde gedragscode.

Artikel 16

1. Een medewerker meldt een vermoeden van een misstand, in principe via zijn direct leidinggevende, aan zijn hoofd van dienst of indien hij dit niet wenselijk acht aan de adviseur integriteit.

2. Van de melding wordt onmiddellijk een rapport opgesteld waarin naast de gegevens van het dienstonderdeel, diensthoofd, degene die de melding doet, datum van melding, ook de feiten, omstandigheden, perso(o)n(en) die bij het vermoeden een rol spelen worden beschreven.

3. Het diensthoofd of de adviseur integriteit draagt zorg voor het onmiddellijk verwittigen van de secretaris-generaal en stelt hem het onder 2 bedoelde rapport ter hand. Indien de melding bij de adviseur is gedaan stelt deze tevens het hoofd van dienst op de hoogte.

4. De secretaris-generaal beoordeelt of de minister op de hoogte moet worden gesteld.

Artikel 17

1. De secretaris-generaal stuurt een bevestiging van ontvangst van de melding aan de medewerker die de melding deed onder vermelding van procedures en termijnen.

2. Binnen 8 weken na de melding ontvangt de medewerker vervolgens een schriftelijk standpunt, dan wel een bericht binnen welke termijn het standpunt kan worden tegemoet gezien.

3. De medewerker kan indien hij het niet eens is met het standpunt, geen bericht heeft ontvangen binnen de gestelde termijn of de verlengde termijn onredelijk lang is, het vermoeden van misstand melden aan de Commissie Integriteit Overheid (CIO).

Uit de gedragscode blijkt voorts dat de functie van een adviseur integriteit is ontwikkeld. De regels over deze adviseur zijn neergelegd in artikelen 20 tot en met 22 van de gedragscode:

Artikel 21

1. De adviseur integriteit heeft tot taak:
   a. het adviseren en voorlichten van dienstleiding en medewerkers inzake integriteitsvraagstukken;
   b. het desgevraagd adviseren van een medewerker over de wijze waarop hij kan of moet omgaan met kennis over mogelijke integriteitsinbreuken binnen het ministerie;
   c. het op de hoogte stellen van het bevoegd gezag en het hoofd van dienst van meldingen van een vermoeden van een misstand.

2. De adviseur integriteit stelt bij het uitoefenen van zijn taak de betrokken medewerker vooraf op de hoogte van het feit dat de vertrouwensfunctie een grens vindt in artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.

Daarnaast is voorts een registratiepunt integriteit in het leven geroepen. Het registratiepunt integriteit ressorteert onder het hoofd van de Centrale Afdeling Personeel & Organisatie en heeft een aantal taken.

Artikel 24

1. Het registratiepunt integriteit heeft tot taak:

a. het verzamelen, toetsen, archiveren en registreren van meldingen en/of besluiten ten aanzien van nevenwerkzaamheden, geschenken en mogelijke afspraken met ex-medewerkers zoals bedoeld in deze regeling;
b. het registreren van (vermoedens van) integriteitschendingen en disciplinaire bestraffingen;
c. het jaarlijks verstrekken van een vertrouwelijk en geanonimiseerd overzicht van de registratie zoals bedoeld onder a. en b. aan de secretaris-generaal;
d. het regelmatig onder de aandacht brengen van de regelgeving bij leiding en medewerkers.

2. In het overzicht, zoals bedoeld in het vorige lid onder c, zijn per dienstonderdeel in ieder geval opgenomen het aantal meldingen, eventuele trends en mogelijke conclusies en aanbevelingen.

3. De secretaris-generaal kan op basis van het overzicht nadere informatie tot op persoonsniveau vragen en eventueel nader onderzoek gelasten.

Het Provinciaal niveau

Provincie Groningen
In het provinciaal blad van de provincie Groningen van 3 januari 2012 is het besluit tot vaststelling van het Protocol onderzoek integriteitschending bekend gemaakt. Het doel van dit onderzoeksprotocol wordt als volgt geformuleerd:

> ‘Dit protocol geeft inzicht in het disciplinair onderzoek dat bedoeld is om met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethoden (horen van de betrokkene, horen van getuige(n), observatie etc.) de feiten over een vermeende integriteitschending te achterhalen. Het disciplinair onderzoek wordt belicht vanuit juridisch, organisatorisch en operationeel oogpunt.’[35]

In het onderzoeksprotocol wordt de procedure bij een vermoedelijke integriteitsschending van een ambtenaar van de provincie Groningen beschreven. Indien sprake is van een vermoedelijke integriteitsschending door een politieke ambtsdrager of door een directeur of leidinggevende wordt het onderzoek niet uitgevoerd door ambtenaren uit de eigen organisatie. Dit onderzoek wordt uitbesteed aan externe instanties. Uit het onderzoeksprotocol blijkt dat de externe instanties het onderhavige onderzoeksprotocol kunnen toepassen.

Voordat een integriteitsonderzoek (in het protocol wordt gesproken van een disciplinair onderzoek) plaatsvindt, wordt een oriënterend onderzoek verricht. Het integriteitsonderzoek kan worden verricht door zowel interne als externe onderzoekers. De keuze wordt expliciet verwoord.

> *Interne onderzoekscommissie*
> Het bevoegd gezag kan besluiten een interne onderzoekscommissie in te stellen. Een interne commissie bestaat bij voorkeur uit minstens twee personen van de organisatie, waar de vermeende integriteitschending heeft plaatsgevonden. Deze commissie bestaat uit een multidisciplinair team waarin de benodigde kennis en expertise met het doen van disciplinair onderzoek aanwezig is. Wanneer deze niet aanwezig is binnen de organisatie kan worden overwogen een specifieke deskundige van buiten de organisatie toe te voegen aan de commissie.
> Dit is ook zinvol in verband met de benodigde objectiviteit van het disciplinair onderzoek. De ervaring leert dat het verstandig is bij het disciplinair onderzoek een of meer juristen te betrekken, bij voorkeur deskundigen op het gebied van het ambtenarenrecht, die bekend zijn met de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.

[35] Besluit van Gedeputeerde Staten der provincie Groningen van 23 december 2011, nr. 370739, afd. PO, tot bekendmaking van hun besluit van 6 september 2011, nr. 318624, tot vaststelling van het Protocol onderzoek integriteitschending, p. 2.

Externe (ambtelijke) onderzoekscommissie
Een externe onderzoekscommissie bestaat uit personen van buiten de organisatie, waar de vermeende integriteitschending heeft plaatsgevonden. Desgewenst wordt aan de commissie een medewerker van binnen de organisatie (met veel kennis over die organisatie) toegevoegd. Ook wordt gelet op de multidisciplinaire samenstelling van deze commissie. Bovendien dient voldoende kennis en expertise en ervaring met het doen van onderzoek aanwezig te zijn. In vergelijking met een interne commissie kan een externe commissie meer objectiviteit en onafhankelijkheid bieden bij het doen van onderzoek.

Externe (commerciële) partij
Het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij (zoals een forensisch accountant of een particulier onderzoeksbureau) is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Ook komt het inhuren van een externe partij de objectiviteit en onafhankelijkheid van het disciplinair onderzoek ten goede. Voordeel van het inhuren van een externe partij is dat wellicht minder druk kan worden uitgeoefend op de onderzoeker.'[36]

Wie de onderzoekers ook zijn, met de directeur wordt schriftelijk een onderzoeksopdracht overeengekomen. De opdrachtverstrekking vermeldt de aanleiding, een duidelijk omschreven opdracht, de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethoden, de vermoedelijke duur van het onderzoek en de met het onderzoek gemoeide kosten (althans de begrote kosten). De onderzoekers kunnen verschillende onderzoeksmethoden toepassen, zoals het horen van de betrokkene(n) en getuigen, een onderzoek werkomgeving, observatie, onderzoek telecommunicatie en andere onderzoeksmethoden (statistisch onderzoek). De eisen aan de rapportage zijn ook expliciet omschreven.

'Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen. Met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het bevoegd gezag eindigt de onderzoeksfase. Dit rapport behoort alle informatie te bevatten die voor het bevoegd gezag nodig is om zich een oordeel te kunnen vormen over het vermoeden van integriteitschending. Ook betrokkene zal zich een oordeel moeten kunnen vormen over het onderzoek en eventueel het onderzoek op zijn rechtmatigheid moeten kunnen (laten) toetsen. In de rapportage dienen de volgende aspecten in ieder geval aan de orde te komen:

- De onderzoeksopdracht met eventuele uitbreidingen, mocht dit tijdens het onderzoek naar de integriteitschending noodzakelijk zijn gebleken;
- Een beschrijving van de casus, waarin helder naar voren wordt gebracht, wat de uitgangspunten voor het onderzoek geweest zijn en welke feiten en omstandigheden hierbij een rol hebben gespeeld;
- De relevante regelgeving;
- Onderzoeksresultaten.

Het bevoegd gezag beslist na ontvangst van het rapport en na kennisname daarvan of de vastgestelde feiten in het rapport al dan niet aanleiding geven tot het kwalificeren van de feiten als plichtsverzuim of als ander ongewenst ambtelijk handelen. Vervolgens wordt overwogen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft een voornemen tot een disciplinaire bestraffing of een andere rechtspositionele maatregel, te formuleren.'[37]

Het gemeentelijke niveau

Gemeenten hebben ook voorzieningen voor het afhandelen van meldingen van vermoedelijke integriteitsschendingen – al dan niet door middel van onderzoek -, ook al beschikken ze niet over een eigen onderzoeksinstantie. Een voorbeeld van een gemeente die niet over een eigen onderzoeksbureau beschikt maar wel over een protocol voor het (ook onderzoeksmatig) afhandelen van meldingen van

---

[36] Besluit van Gedeputeerde Staten der provincie Groningen van 23 december 2011, nr. 370739, afd. PO, tot bekendmaking van hun besluit van 6 september 2011, nr. 318624, tot vaststelling van het Protocol onderzoek integriteitschending, p. 3-4.
[37] Besluit van Gedeputeerde Staten der provincie Groningen van 23 december 2011, nr. 370739, afd. PO, tot bekendmaking van hun besluit van 6 september 2011, nr. 318624, tot vaststelling van het Protocol onderzoek integriteitschending, p. 9.

vermoedelijke integriteitsschendingen is de gemeente Rijssen-Holten. Aan de hand van het onderzoeksprotocol kan de werkwijze van deze gemeente worden geïllustreerd.

Gemeente Rijssen-Holten

De gemeente Rijssen-Holten heeft een onderzoeksprotocol vermeende misstand of integriteitsschending ontwikkeld, waaruit blijkt op welke wijze integriteitsonderzoeken worden verricht. In dit protocol wordt de procedure omschreven voor interne integriteitsonderzoeken naar een concreet vermoeden van een integriteitsschending door een ambtenaar.

> Het doel van dit onderzoeksprotocol wordt als volgt verwoord:
> 'Integriteit is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen functioneren van een overheidsorganisatie. Het is essentieel om zowel op preventief als op repressief terrein beleid te voeren om integriteit te bevorderen. Ondanks inspanningen om integriteitschendingen te voorkomen, kan het bevoegd gezag door een melding, door eigen waarneming of door signalen van buiten de organisatie kennis nemen van een vermeende integriteitschending binnen zijn organisatie. In die situaties zijn niet in alle gevallen van meet af aan de feiten en omstandigheden van de vermeende integriteitschending duidelijk. Ook de rol van betrokkene(n) is vaak nog onduidelijk. Een feitenonderzoek moet antwoord geven op deze vragen. Aan de hand van dit onderzoeksprotocol kan op een verantwoorde, professionele en uniforme wijze binnen de gemeente Rijssen-Holten een feitenonderzoek worden uitgevoerd.'[38]
>
> In dit onderzoeksprotocol wordt de procedure beschreven in het geval een intern onderzoek wordt verricht naar een concreet vermoeden van een integriteitschending door een ambtenaar. In het geval van een vermeende integriteitschending door een politieke ambtsdrager of door de ambtelijke top is het volgens het protocol niet gewenst dat het onderzoek wordt uitgevoerd door ambtenaren uit de eigen organisatie. De beschreven onderzoeksmethoden, de wijze van verslaglegging en de rapportage zijn op zichzelf echter zonder meer bruikbaar in een uit te voeren onderzoek naar een politieke ambtsdrager door een externe instantie. Hiervoor kan dit onderzoeksprotocol ook worden benut. Wanneer ervoor wordt gekozen een externe partij het onderzoek te laten verrichten naar de handelwijze van een ambtenaar, kan het zijn dat deze partij ook een eigen onderzoeksprotocol heeft. Het onderzoek dient in dat geval echter te worden verricht volgens dit vastgestelde onderzoeksprotocol.
> Het onderzoeksprotocol bevat zowel de rechten en de plichten van de bij het feitenonderzoek betrokken personen als die van de onderzoeker(s). De bij het onderzoek betrokken personen ontvangen van de onderzoeker(s) een exemplaar van het onderzoeksprotocol, zodra om hun medewerking wordt verzocht. Alleen indien een zwaarwegend belang het noodzakelijk maakt, kan na overleg met het bevoegd gezag worden afgeweken van het onderzoeksprotocol. De afwijking en de reden daarvoor worden opgenomen in het onderzoeksrapport.

Een belangrijk aspect van het integriteitsonderzoek omvat het feitenonderzoek. Het feitenonderzoek wordt in het protocol op de volgende wijze omschreven:

> 'In een feitenonderzoek wordt het waarheidsgehalte van signalen en/of vermoedens beoordeeld door na te gaan of deze op redelijke grond zijn gebaseerd. Concreet betekent dit dat een onderzoek wordt ingesteld naar de handelwijze van betrokkene. Betrokkene en/of getuigen kunnen gehoord worden en eventueel andere onderzoeksmethoden (bijvoorbeeld: doorzoeken werkomgeving of observatie) kunnen worden aangewend om alle relevante feiten omtrent het vermoeden van de integriteitschending in kaart te brengen.'[39]

Naast dit feitenonderzoek wordt in het onderzoeksprotocol aangegeven op welke wijze de opdrachtverstrekking plaatsvindt, hoe het onderzoeksproces is vormgegeven en hoe de communicatie, verslaggeving en rapportage is geregeld. Naar aanleiding van signalen van een vermeende integriteitsschending kan een integriteitsonderzoek worden gestart. Dit onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In het

[38] Onderzoeksprotocol vermeende misstand of integriteitsschending gemeente Rijssen-Holten, p. 3.
[39] Onderzoeksprotocol vermeende misstand of integriteitsschending gemeente Rijssen-Holten, p. 4.

integriteitsprotocol wordt geen melding gemaakt van een vooronderzoek, maar dit sluit niet uit dat deze in de praktijk toch plaatsvinden. Het feitenonderzoek kan door verschillende onderzoekers worden uitgevoerd.

> Over de keuze van de onderzoekers en het verloop van het onderzoek meldt het protocol het volgende: 'Het besluit wie het onderzoek naar de integriteitschending zal uitvoeren is afhankelijk van de aard van de integriteitschending, de benodigde onafhankelijkheid, de benodigde objectiviteit en aanwezige kennis en expertise. Afhankelijk van deze factoren kan het feitenonderzoek worden uitgevoerd door interne onderzoekers, externe onderzoekers of een externe partij (bijvoorbeeld een particulier recherchebureau). Een onderzoek wordt door ten minste twee personen verricht.'[40]
>
> Het instellen van een interne onderzoekscommissie kan indien er voldoende afstand tussen de interne onderzoekers en de betrokkene is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. Een interne onderzoekscommissie is een multidisciplinair team waarin de benodigde kennis en expertise met het doen van feitenonderzoek aanwezig is. Ook kan hierbij worden gedacht aan bijvoorbeeld financiële of ICT-expertise. Wanneer deze niet aanwezig is binnen de organisatie kan worden overwogen een specifieke deskundige aan de onderzoekers toe te voegen van buiten de organisatie. De kosten voor het inzetten van derden en eventueel benodigde technische hulpmiddelen komen voor rekening van de opdrachtgever. Het instellen van een externe onderzoekscommissie kan meer objectiviteit en onafhankelijkheid bij het doen van onderzoek bieden. De externe onderzoekers worden dan multidisciplinair samengesteld, waarbij voldoende kennis en expertise en ervaring met het doen van onderzoek aanwezig is.
>
> Het laten verrichten van het onderzoek door een externe partij is een manier om voldoende onderzoekscapaciteit, kennis en expertise te verkrijgen. Ook kan er minder druk worden uitgeoefend op de onderzoeker. Alle onderzoekers behouden zich, na een afweging van de in het geding zijnde belangen, feiten en/of omstandigheden, het recht voor een opdracht te weigeren.
>
> Nadat het bevoegd gezag met de onderzoekers de onderzoeksopdracht is overeengekomen, wordt de betrokkene schriftelijk op de hoogte gesteld van het integriteitsonderzoek. De onderzoekers kunnen tijdens het onderzoeksproces gebruik maken van een scala aan onderzoeksmethoden, zoals het horen van de betrokkene en getuigen, een onderzoek naar de werkomgeving, het observeren van de betrokkene, een onderzoek naar telecommunicatie, statistisch onderzoek en een handschriftenanalyse. Uit het protocol blijkt dat deze onderzoeksmethoden niet limitatief zijn. Ook kan worden gedacht aan een dossieranalyse en een sporenonderzoek.
>
> De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het bevoegd gezag. De onderzoekers dienen zich te onthouden van aanbevelingen omtrent het beoordelen van het feitencomplex in het rapport. Dit is de taak van het bevoegd gezag. Naar aanleiding van het rapport beslist het bevoegd gezag of de vastgestelde feiten in het rapport al dan niet aanleiding geven tot het kwalificeren van de feiten als plichtsverzuim of als ander ongewenst ambtelijk handelen. Het bevoegd gezag overweegt vervolgens of het rapport aanleiding geeft een voornemen tot een disciplinaire bestraffing of een andere rechtspositionele maatregel te formuleren.

Het waterschapsniveau

Wetterskip Fryslân

Ook het waterschap Friesland heeft integriteitsbeleid ontwikkeld. Dit beleid is gebaseerd op drie pijlers, namelijk 'stimuleren', 'registeren' en 'reageren'. Stimuleren is gericht op het bevorderen van integer gedrag, zodat niet-integer gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen (preventie). De pijler registeren is gericht op het vastleggen en openbaar maken van die gegevens van bestuurders en ambtenaren die een relatie hebben met integriteit (preventie). Onder de pijler 'reageren' is het protocol integriteitsonderzoek geschaard (reactief).

> De opbouw van dit protocol wordt als volgt verwoord:
> 'Het voeren van integriteitbeleid betekent ook het handhaven ervan. Ondanks inspanningen om integriteitschendingen te voorkomen, kunnen bij het bevoegd gezag op basis van interne meldingen, eigen waarneming of signalen van buiten, vermoedens van integriteitschendingen ontstaan. Het is van belang

[40] Onderzoeksprotocol vermeende misstand of integriteitsschending gemeente Rijssen-Holten, p. 4.

dergelijke signalen serieus op te pakken en te onderzoeken. In dit protocol wordt beschreven hoe een intern onderzoek naar een integriteitschending verloopt en wat de rechten en de plichten zijn van de bij het onderzoek betrokken personen en de onderzoekers. De procedure, rechten en plichten zoals beschreven in dit protocol moeten worden nageleefd door alle personen, zowel intern als extern, die een intern onderzoek naar een vermoedelijke integriteitschending verrichten. Alle bij het onderzoek betrokken personen ontvangen van de onderzoekers een exemplaar van dit protocol, zodra om hun medewerking wordt verzocht. Indien een zwaarwegend belang het noodzakelijk maakt, kan de opdrachtgever besluiten van dit protocol af te wijken. Een afwijking wordt verantwoord in het onderzoeksrapport.’[41]

Uit het protocol blijkt dat niet ieder vermoeden van een integriteitsschending leidt tot een onderzoek. Lichtere schendingen – zoals kopiëren voor privédoeleinden – leiden niet tot een nader onderzoek. Een onderzoek vindt alleen plaats als de secretaris-directeur daar op basis van een vermeende integriteitsschending aanleiding toe ziet. Er kan een vooronderzoek plaatsvinden dat wordt uitgevoerd door interne onderzoekers. Na dit vooronderzoek kan een keuze worden gemaakt tussen soorten onderzoekers.

Het protocol verwoordt dit als volgt:
‘De keuze van onderzoekers is afhankelijk van:

- De aard en ernst van de integriteitschending;
- De benodigde onafhankelijkheid;
- De benodigde objectiviteit;
- De aanwezige kennis en expertise.

Een onderzoek zal door tenminste twee personen worden uitgevoerd. Er kan sprake zijn van interne en externe onderzoekers. Om te bepalen of een onderzoek door de interne of door externe onderzoekers moet worden uitgevoerd, kan advies worden ingewonnen bij een extern adviseur.
Wetterskip Fryslân heeft twee medewerkers van de stafafdeling Concerncontrol aangewezen als integriteitonderzoekers. Zij kunnen twee soorten onderzoek uitvoeren:

- Vooronderzoek;
- Feitenonderzoek.

De onderzoeksmethoden (…) die daarbij worden toegepast zijn dossieronderzoek en het verkrijgen van informatie van personen (schriftelijk en via interviews). De onderzoeksmethoden observatie, doorzoeken van de werkomgeving en onderzoek telecommunicatie worden niet toegepast door de interne onderzoekers. De interne onderzoekers doen geen onderzoek naar vermeende schendingen door:

- Bestuurders;
- De ambtelijke top;
- Medewerkers van de stafafdeling Concerncontrol;
- Medewerkers waarvan de interne onderzoekers aangeven het onderzoek onvoldoende objectief te kunnen uitvoeren;
- Medewerkers die zelf aangeven te twijfelen aan de objectiviteit van de interne onderzoekers.

In deze situaties wordt dus altijd gekozen voor externe onderzoekers. De interne onderzoekers kunnen ook tijdens een onderzoek, na overleg met de opdrachtgever, derden met de vereiste deskundigheid inschakelen. De onderzoekers zijn ten opzichte van de opdrachtgever verantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkzaamheden van deze derden.

Als externe onderzoekers kunnen worden ingezet:

- De adviescommissie Integriteit. Deze commissie kan onderzoek verrichten naar een vermeende schending op verzoek van de melder van die schending. De melder kan dit verzoek neerleggen bij de commissie wanneer hij het niet eens is met het standpunt van de secretaris-directeur ten aanzien van de door hem gemelde vermeende schending of wanneer hij geen standpunt heeft ontvangen binnen de gestelde termijnen (zie Klokkenluiderregeling Wetterskip Fryslân);
- Een extern bureau;
- Politie/justitie. Dit gebeurt wanneer vermoedelijk een misdrijf heeft plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk onderzoek ligt dan niet meer bij de organisatie. Wel blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het ambtenarenrechtelijk traject om eventueel plichtsverzuim vast te stellen.

Naarmate het onderzoek betrekking heeft op ernstige integriteitschendingen en daardoor meer eisen worden gesteld aan de onderzoeksmethoden, wordt het onderzoek in handen gegeven van een daartoe gespecialiseerd extern bureau. Alleen particuliere onderzoeksbureaus die op grond van artikel 2, eerste lid, Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus van de minister van Justitie een vergunning hebben verkregen, worden ingehuurd om interne onderzoeken te verrichten.

[41] Integriteitsbeleid Wetterskip Fryslân, p. 39.

Deze bureaus kunnen gebruik maken van de meer ingrijpende onderzoeksmethoden observatie, doorzoeken van de werkomgeving en onderzoek telecommunicatie (zie hoofdstuk 5). De secretaris-directeur beoordeelt als opdrachtgever de *subsidiariteit* en *proportionaliteit* van de in te zetten onderzoeksmethoden. Onder *subsidiariteit* wordt verstaan dat bij de afweging welke procedure, strategie of methode wordt toegepast, gekozen wordt voor de variant die het minst ingrijpend is. Volgens het *proportionaliteit*sbeginsel wordt gekeken naar een redelijke verhouding tussen middel en doel (evenredigheid). De secretaris-directeur toetst zijn besluit over de in te zetten onderzoeksmethoden bij de direct-leidinggevende van de persoon in kwestie, voor zover deze niet bij het onderzoek zelf is betrokken.'[42]

Tijdens het onderzoek kunnen verschillende bevoegdheden worden uitgevoerd, namelijk het verkrijgen van informatie van personen, observatie, doorzoeken van de werkomgeving en onderzoek telecommunicatie. Zodra het onderzoek is afgerond wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld om te reageren op de uitkomsten. Indien de onderzoeksresultaten daartoe aanleiding geven, kan de opdrachtgever overgaan tot sancties.

In het onderzoek zijn ook bestuursorganen aangetroffen met een onderzoeksreglement of –protocol én een onderzoeksinstantie of -bureau.

Het Rijksniveau

Het Ministerie van Defensie: Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID)

Het Ministerie van Defensie beschikt over een Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID). Op de website wordt de volgende beschrijving van de COID gegeven.

'De Centrale Organisatie Integriteit Defensie (COID) is het expertisecentrum op het gebied van integriteit en richt zich op het handhaven, behouden en stimuleren van professionele, sociale en ethische normen en waarden bij Defensie.
De COID biedt diensten en producten als (risico)analyses, onderzoeken, adviezen en voorlichting. Hiermee kan de COID behulpzaam zijn bij het zowel preventief als repressief nemen van maatregelen om de integriteit van de organisatie te vergroten.

Leidinggevenden
De COID ondersteunt leidinggevenden in hun verantwoordelijkheid bij de uitvoering van het integriteitsbeleid. Leidinggevenden op alle niveaus kunnen ondersteuning en advies vragen bij de COID als zij geconfronteerd worden met (vermoedelijk) ongewenst gedrag of een andere integriteitsschending.

Medewerkers en externen
De COID wil voor Defensiemedewerkers een betrouwbare, onafhankelijke en toegankelijke organisatie zijn. Medewerkers kunnen via een meldpunt laagdrempelig contact opnemen met het expertisecentrum. Ook externen kunnen zich richten tot de COID om ongewenst gedrag of andere integriteitsschendingen van Defensiemedewerkers te melden.

Binnen defensie wordt onderscheid gemaakt tussen zakelijke en sociale integriteit.

Zakelijke integriteit
Bij zakelijke integriteit gaat het om het aan de kaak stellen van moreel (on)juist gedrag van medewerkers ten opzichte van de organisatie. Voorbeelden van moreel onjuist gedrag op zakelijk integriteitgebied zijn fraude, corruptie, belangenverstrengeling, vriendjespolitiek of oneigenlijk gebruik van bevoegdheden.

Sociale integriteit
Deze vorm van integriteit is meer gericht op het signaleren en voorkomen van ongewenst gedrag als pesten, discriminatie of extremisme. Sociale integriteit heeft betrekking op de omgang van medewerkers

[42] Integriteitsbeleid Wetterskip Fryslân, p. 41-42.

> ten opzichte van elkaar en ten opzichte van mensen buiten Defensie. In die omgang moet respect de basis vormen.
> Hoewel beide begrippen binnen Defensie worden gehanteerd, streeft de COID naar een integrale benadering.'[43]

De aanleiding om een intern defensieonderzoek door de COID te laten verrichten, kan zijn gelegen in een melding over ongewenst gedrag en/of andere integriteitsschendingen door de betrokkene.

> Het vermeende gedrag van de betrokkene zou zich als volgt kunnen kenmerken:
> - 'Het opzettelijk in negatieve zin spreken over collega's;
> - Het maken van opmerkingen, met een negatief karakter aangaande religie en levenswijze van de meldster;
> - Het maken van seksueel getinte opmerkingen, waaronder mede wordt verstaan het op enige wijze delen van seksuele kennis en/of ervaringen;
> - Het geven van inzage in personeelsvertrouwelijke informatie over/aan medewerkers.'[44]

Uit het onderzoeksprotocol van de COID blijkt dat de onderzoekers gebruik kunnen maken van de volgende onderzoeksmethoden: het interviewen van personen, verzoek tot het afleggen van een schriftelijke verklaring, verzoek tot het verstrekken van algemene schriftelijke informatie, verzoek tot verstrekken van informatie over diensttelefoongebruik, doorzoeken van de werkomgeving, betreden van niet openbare (besloten) plaatsen, observatie in algemene vorm, observatie of onderzoek in een sociale internetomgeving, observatie als pseudoklant en/of het doen van een proefaankoop, heimelijke observatie door middel van camera's, onderzoek in algemene geautomatiseerde voorzieningen, onderzoek in e-mail en internetvoorzieningen.[45] Indien het onderzoek volledig is afgerond – en de betrokkene de mogelijkheid heeft gehad om gebruik te maken van zienswijze over de in het onderzoek vastgestelde feiten en omstandigheden – wordt het onderzoeksrapport aangeboden aan de opdrachtgever.

> 'Nadat de onderzoekers de inhoud van het onderzoeksdossier, het rapport en de zienswijze van de betrokkene daarop hebben vastgesteld en de directeur van de COID een aanbiedingsbrief heeft opgesteld, worden voornoemde documenten aan de opdrachtgever aangeboden. De opdrachtgever:
> - Maakt de inschatting of de feiten in het dossier aanleiding geven om alsnog aangifte te doen bij de Koninklijke Marechaussee van een strafbaar feit;
> - Beslist of de vastgestelde feiten in het rapport aanleiding geven om de feiten te kwalificeren als plichtsverzuim of als ander ongewenst ambtelijk handelen;
> - Overweegt vervolgens of het onderzoeksrapport aanleiding geeft voor een voornemen tot disciplinaire bestraffing of andere rechtspositionele maatregel 25.
>
> Het rapport en het onderzoeksdossier worden overgedragen volgens het overdrachtsprotocol van de COID. Zij zullen als zodanig geen deel uitmaken van het personeelsdossier van de betrokkene maar worden opgenomen in een afzonderlijk beleidsdossier 'Intern Defensie Onderzoek COID [Defensie Onderdeel]'. Daarover wordt, op het moment van aanbieden, door de opdrachtgever uitdrukkelijk schriftelijk vastgelegd wie er toegang toe hebben en onder welke voorwaarden. Uiteraard dient de betrokkene, wanneer tegen hem een rechtspositionele procedure wordt ingesteld, te kunnen beschikken over alle relevante stukken. De opdrachtgever verstrekt de COID een kopie van de schriftelijke vastlegging. De kopie zal worden gearchiveerd bij de afdeling Onderzoek en Analyse van de COID.'[46]

[43] http://www.defensie.nl/cdc/personeelsondersteuning/integriteit
[44] Voorbeelddocument 'Onderzoeksopdracht Intern Defensieonderzoek', p. 1.
[45] Voorbeelddocument 'Rapport Intern Defensieonderzoek' 6 februari 2013, p. 6.
[46] Protocol 'Intern Defensie Onderzoek bij vermoeden van een Integriteitsschending', p. 36.

In de Aanwijzing SGA / 989 Protocol Interne Onderzoeken Defensie wordt onder andere aangegeven hoe dient te worden gehandeld indien tijdens het onderzoek duidelijk wordt dat mogelijk een strafbaar feit is gepleegd.

> ‘De onderzoeker(s) informeren de commandant onmiddellijk indien het vermoeden van het plegen van een strafbaar feit ontstaat. In een dergelijk geval schorst de commandant het onderzoek en doet aangifte bij een opsporingsambtenaar, in het algemeen bij de Koninklijke Marechaussee. Bij twijfel over de vraag of een bepaalde gedraging een strafbaar feit is verzoekt de commandant advies aan de afdeling Juridische Zaken van zijn onderdeel. Indien de veiligheid of spoedeisendheid de commandant noopt tot handelen doet hij dit niet dan na overleg en met instemming van het Openbaar Ministerie te Arnhem, door tussenkomst van de Koninklijke Marechaussee, onder vermelding van de redenen waarom optreden geboden is. Op een zelfde wijze kan toestemming worden verzocht om gedurende het strafrechtelijk onderzoek bepaalde deelaspecten van de zaak zelf nader te onderzoeken. Een geschorst onderzoek kan worden hervat indien de commandant daarvoor van het OM - al dan niet door tussenkomst van de KMar - toestemming heeft gekregen.’[47]

De taak van de commandant wordt als volgt omschreven.

> ‘De commandant dient zich een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden en de eventuele verwijtbaarheid ten aanzien van bepaalde gedragingen. Als regel beslist de commandant binnen 4 weken na ontvangst van het rapport. De beslissing houdt onder meer in of ten aanzien van degene op het onderzoek zich richtte een maatregel van rechtspositionele aard wordt getroffen (of voorgesteld aan het gezag dat daartoe bevoegd is.) De commandant informeert degene op wie het onderzoek zich richtte gemotiveerd over de bevindingen van het onderzoek en de daaraan door hem verbonden conclusies en consequenties. De commandant informeert voorts degene die een klacht heeft ingediend of een melding heeft gedaan. De commandant informeert voorts het Hoofd van het Defensieonderdeel en eventueel andere autoriteiten, indien zulks opportuun is. De commandant verstrekt een afschrift van het rapport aan degene op wie het onderzoek richtte, met uitzondering van die delen waarvoor geldt dat het dienstbelang of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene zich daartegen naar het oordeel van de commandant verzet. De commandant kan andere betrokkenen omtrent de bevindingen van het onderzoek en de daaraan door hem verbonden conclusies en consequenties informeren wanneer hij daar gronden voor aanwezig acht, onder eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokken personeelsleden.”[48]

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken: de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI)

Bij de directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) is de Centrale Coördinator Integriteit (CCI) gehuisvest. Deze coördinator is het aanspreekpunt voor integriteit in het algemeen. Het VCI doet onder andere onderzoek wanneer een melding of signaal van een (vermoeden van) integriteitsschending of misstand is ontvangen. Dit onderzoek omvat ook een feitenonderzoek.[49] Uit de ‘Procedure Feitenonderzoek’ blijkt wat de aanleiding tot het verrichten van een feitenonderzoek kan zijn.

> ‘De opdracht tot een feitenonderzoek
> Het feitenonderzoek vindt plaats naar aanleiding van informatie, die verkregen is van personen binnen of buiten de eigen organisatie over een gedraging van een medewerker – handelen en/of nalaten – op grond waarvan de vraag rijst of er mogelijk sprake is van een beveiligings- en/of integriteitschending.
> Ook is het mogelijk dat de departementsleiding een onderzoek gelast in geval van een melding van (een vermoeden van) een misstand als bedoeld in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie, ook wel klokkenluidersregeling genoemd.
> VCI legt een Plan van Aanpak voor aan de departementsleiding op basis van een eerste inschatting over de aard en ernst van een mogelijk incident. Alvorens door de departementsleiding de beslissing wordt

[47] Aanwijzing SGA / 989 Protocol Interne Onderzoeken Defensie, p. 6.
[48] Aanwijzing SGA / 989 Protocol Interne Onderzoeken Defensie, p. 6-7.
[49] Procedure Feitenonderzoek. Bijzondere onderzoeken uitgevoerd door VCI, 21 oktober 2011, p. 7.

genomen tot het (doen) instellen van een feitenonderzoek, kan overleg gevoerd worden met andere betrokken directies, zoals HDPO, FEZ en DCM.
Het Plan van Aanpak, dat alleen bestemd is voor de departementsleiding, omvat in ieder geval de aanleiding voor het onderzoek en een toelichting daarop, het doel van het onderzoek en de onderzoeksactiviteiten. Voor het gebruik van bepaalde bevoegdheden (bijv. onderzoek naar gebruik pc en/of internet) moet afzonderlijk of via het Plan van Aanpak toestemming worden gevraagd aan de departementsleiding. De duur van het feitenonderzoek is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van de te interviewen personen, het ter beschikking komen van gegevens en de personele capaciteit van VCI. Als tijdens het feitenonderzoek blijkt dat dit meer tijd zal vergen.'[50]

Indien sprake is van een feitenonderzoek kunnen de volgende bevoegdheden worden toegepast: het interviewen van medewerkers en derden, raadplegen dossiers en het gebruik van beelden van vaste camera's en eventueel gericht geplaatste verborgen camera's.[51] Voorts kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast: het verkrijgen van mondelinge informatie over feiten en/of omstandigheden, het verkrijgen van inzage in schriftelijke stukken en/of het ter beschikking krijgen van andere goederen, doorzoeken van de werkomgeving, onderzoek telecommunicatie / e-mail / internet, inzage persoonsdossiers, statistisch onderzoek en een handschriftenanalyse.[52]
Het uiteindelijke onderzoeksrapport wordt overhandigd aan de departementsleiding. De departementsleiding besluit al dan niet op advies van VCI of het rapport of delen ervan verstrekt worden aan intern betrokken directies, posten en derden. De rapportages worden in beginsel niet verstrekt aan personen die niet betrokken zijn bij het onderzoek of de uitkomst ervan.[53] Naar aanleiding van het onderzoeksrapport kunnen vervolgstappen worden genomen.

Bureau Integriteit DJI

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft een eigen Bureau Integriteit dat onderdeel uitmaakt van het Bureau Veiligheid en Integriteit.

Dit bureau heeft een aantal taken:
- 'Het uitvoeren van preventieve taken zoals voorlichting, beleidsadviezen en analyses;
- het registreren van integriteitsschendingen;
- het uitvoeren van verkennende, feiten- en disciplinaire onderzoeken;
- het opstellen van onderzoeksrapporten;
- het doen van aangifte(n);
- het adviseren van het bevoegd gezag.'[54]

Bureau integriteit valt direct onder de hoofdirectie en is dus verantwoording verschuldigd aan de hoofddirectie. Het bureau verricht ongeveer 350 integriteitsonderzoeken per jaar. Er zijn overigens meer meldingen. Startpunt voor een onderzoek is doorgaans een melding (bijvoorbeeld van een directeur). De melding kan binnenkomen via een aangever of een vertrouwenspersoon. Vervolgens wordt een plan van aanpak geschreven waarin de onderzoeksvraag is afgebakend. Afhankelijk van het onderzoek moet vooraf aan de betrokkene worden gemeld dat hij of zij voorwerp van onderzoek is. De betrokkene wordt ook gehoord. Bij de DJI kan iedereen een vermoedelijke integriteitsschending melden; ook diegenen die geen leidinggevende rol hebben. Het bevoegd gezag is opdrachtgever voor het onderzoek en daarbij ook betrokken; eventuele geschillen worden voorgelegd aan de

[50] Procedure Feitenonderzoek. Bijzondere onderzoeken uitgevoerd door VCI, 21 oktober 2011, p. 10.
[51] Procedure Feitenonderzoek. Bijzondere onderzoeken uitgevoerd door VCI, 21 oktober 2011, p. 10.
[52] Procedure Feitenonderzoek. Bijzondere onderzoeken uitgevoerd door VCI, 21 oktober 2011, p. 12-13.
[53]Procedure Feitenonderzoek. Bijzondere onderzoeken uitgevoerd door VCI, 21 oktober 2011, p. 14.
[54] http://www.dji.nl/Organisatie/Locaties/Landelijke-diensten/Bureau-Integriteit-en-Veiligheid/

hoofddirecteur. De opdrachtgever bepaalt de vraagstelling, in samenspraak met een jurist en de onderzoekers. Koppeling tussen feitelijk en disciplinair onderzoek is ook mogelijk.

Bureau Veiligheid en Integriteit IND

Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND is in 2004 ontstaan uit het Bureau Bijzondere Onderzoeken. Bij het Bureau Veiligheid en Integriteit IND zijn ongeveer acht medewerkers werkzaam. Het bevoegd gezag is de hoofddirecteur van de IND. Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND valt onder de hoofddirecteur IND en dit bureau is dan ook daaraan verantwoording verschuldigd. Het integriteitsonderzoek wordt geïnitieerd door het bevoegd gezag en het Bureau Veiligheid en Integriteit doet zelfstandig niets. Het Bureau Veiligheid en Integriteit probeert zo laagdrempelig mogelijk te zijn en deze bureaus zijn gevestigd op alle deelvestigingen van de IND.

Het bevoegd gezag geeft de opdracht tot het verrichten van een integriteitsonderzoek. Het bevoegd gezag heeft mandaat verleend aan een aantal klantdirecteuren. Deze directeuren hebben de bevoegdheid van het bevoegd gezag overgenomen ten behoeve van het initiëren van een integriteitsonderzoek. Omdat de komst van de klantdirecteuren soms niet kan worden afgewacht, is het Hoofd Bureau Ondersteuning Hoofddirectie ook een bevoegde instantie.

Enkele zaken zijn exclusief neergelegd bij het bevoegd gezag. Een voorbeeld hiervan is het lezen van de e-mail van een collega of het kijken naar het internetgedrag. Dan hebben de medewerkers van Bureau Veiligheid en Integriteit een last nodig van de hoofddirecteur van de IND. Dit heeft de maken met de inbreuk die wordt gemaakt op de privacy van de werknemer. Voorts is toestemming nodig van de hoofddirecteur indien heimelijk het gedrag van de werknemer wordt gefilmd en laden en kasten van de werknemer worden doorzocht.

Het Bureau Veiligheid en Integriteit kan reageren op een verzoek van de hoofddirecteur van de IND, een klantdirecteur of het Hoofd Bureau Ondersteuning Hoofddirectie. Naast het uitvoeren van integriteitsonderzoeken heeft dit bureau ook een preventieve taak, zoals het verzorgen van dilemmatrainingen. Deze trainingen hebben het doel het integriteitsbewustzijn van medewerkers te vergroten. Ook verricht het bureau nazorg.

Er bestaat ook een Bureau Bijzonder Onderzoek IND. Dit bureau doet alle onderzoeken indien de integriteit van de IND als organisatie in het geding komt. Soms loopt het onderzoek van Bureau Bijzonder Onderzoek IND parallel aan een zelfde soort onderzoek van Bureau Veiligheid en Integriteit. In dergelijke situaties vindt er communicatie plaats tussen beide bureaus om elkaars onderzoek niet te frustreren.

In principe worden alle disciplinaire onderzoeken verricht door twee personen. Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND doet niet alleen onderzoek voor de IND, maar verricht ook onderzoek voor ketenpartners die aanwezig zijn in het gebouw van de IND. Hierbij kan worden gedacht aan tolken, de catering, beveiliging, de schoonmaakdienst en de ICT-sector. Ten aanzien van de catering, beveiliging, de schoonmaakdienst en de ICT-medewerker – voor zover geen ambtenaar – is de Awb van toepassing en niet de Ambtenarenwet. Het Bureau Veiligheid en Integriteit heeft voorts onderzoek verricht voor Dienst Terugkeer en Vertrek, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Vluchtelingenwerk Nederland en het Nederlands Forensisch Instituut. Ook verricht het Bureau Veiligheid en Integriteit veel digitaal onderzoek.

De integriteitsonderzoeken variëren van het misbruik van procedures tot statusverleningen en een schietpartij waarbij een dodelijk slachtoffer te betreuren viel. De onderzoeken hebben snel raakvlakken met het strafrecht. Op het moment dat het onderzoek naar de mening van het Bureau

Veiligheid en Integriteit een strafrechtzaak wordt, dan doet het bureau op grond van artikel 161 Sv aangifte en dan wordt contact opgenomen met de Rijksrecherche. Als de Rijksrecherche van mening is dat de zaak te licht is, dan wordt de politie benaderd. Ook is het mogelijk dat de Rijksrecherche het Bureau Veiligheid en Integriteit verzoekt om het onderzoek af te maken en na afronding het onderzoeksrapport aan te bieden aan de Rijksrecherche. De Rijksrecherche beslist dan vervolgens of een strafrechtelijk onderzoek dient te worden verricht. Het kan voorkomen dat het integriteitsonderzoek niet de hoogste prioriteit heeft bij de Rijksrecherche of dat het Openbaar Ministerie niet tot vervolging over wil gaan, omdat de betrokkene al voldoende is gestraft (bijvoorbeeld een strafontslag naar aanleiding van het disciplinaire onderzoek).

Door het Bureau Veiligheid en Integriteit worden jaarlijks ongeveer honderd disciplinaire onderzoeken verricht. Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND maakt gebruik van ClassBase. In dit systeem staan alle meldingen van (mogelijke) integriteitsschendingen. Er wordt door de medewerkers van Bureau Veiligheid en Integriteit IND gebruik gemaakt van een handboek waarin de gehele procedure is beschreven. Hieruit blijkt dat de directeur – het bevoegd gezag – de medewerkers van het Bureau Veiligheid en Integriteit kan verzoeken om onderzoek te verrichten naar een mogelijke integriteitsschending. Vervolgens vindt een gesprek plaats tussen de medewerkers van het bureau met de directeur en dan wordt ingeschat wat de onderzoeksmogelijkheden zijn. Als overeenstemming wordt bereikt tussen de medewerkers van het bureau en de directeur, wordt een plan van aanpak opgesteld, waarin de onderzoekshandelingen worden vastgesteld. Ook wordt een einddatum van het onderzoek in het plan van aanpak vermeld. Het plan van aanpak wordt ondertekend door de directeur. De onderzoeksmogelijkheden zijn talrijk, zoals e-mailonderzoek, het observeren en fotograferen.

Het kan voorkomen dat een melding van een mogelijke integriteitsschending direct wordt neergelegd bij een medewerker van het het Bureau Veiligheid en Integriteit. Het bureau voert dan een oriënterend onderzoek uit. Na het verrichten van een dergelijk onderzoek kunnen de medewerkers van het Bureau Veiligheid en Integriteit contact opnemen met de directeur om te vragen wat de directeur precies wil doen met de ontvangen melding. Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND doet nooit zelfstandig uit eigen beweging onderzoek naar een medewerker. Ook kan in dit verband worden gewezen op de ‘u-bocht’. Dit is bijvoorbeeld de situatie waarin een medewerker contact opneemt met het Bureau Veiligheid en Integriteit en aangeeft dat de melding betrekking heeft op de unitmanager van die medewerker. De melder wil namelijk de integriteitsschending van de unitmanager niet melden bij deze unitmanager zelf. Indien de melding ernstig genoeg is, nemen de medewerkers van Bureau Veiligheid en Integriteit contact op met de directeur. De directeur beslist dan vervolgens of er door het bureau een onderzoek moet worden verricht naar deze unitmanager.

Elke onderzoekshandeling van het Bureau Veiligheid en Integriteit wordt vastgelegd. Na beëindiging van het feitenonderzoek wordt het eindrapport opgesteld. Zo kan de uitkomst van het rapport zijn dat misbruik is gemaakt van het verlenen van vergunningen. Er wordt geen advies gegeven door het bureau over de op te leggen sanctie(s). Dit is voorbehouden aan het bevoegd gezag.

Alle informatie die binnen de IND aanwezig is, kan door het Bureau Veiligheid en Integriteit worden verkregen. Het verkrijgen van informatie van buiten de IND is wel een probleem. Hiermee wordt vooral de informatie van het Openbaar Ministerie van politie bedoeld. Deze informatie kan soms lastig worden verkregen door het Bureau Veiligheid en Integriteit IND.

Het Bureau Veiligheid en Integriteit IND maakt geen gebruik van externe bureaus. Het onderzoek wordt zelfstandig verricht door het bureau. De controle op de integriteitsonderzoeken kan worden getoetst door de rechter.

Bureau Integriteit Openbaar Ministerie

Bij het Openbaar Ministerie is in 2012 het Bureau Integriteit Openbaar Ministerie (BI-OM) operationeel geworden. In het jaarbericht 2012 wordt door het Openbaar Ministerie melding gemaakt van dit bureau en uiteengezet wat de taak van dit bureau precies is.

> ‘In 2012 is het Bureau Integriteit OM (BI-OM) van start gegaan. Het BI-OM is een landelijk expertisecentrum met een adviserende, stimulerende en beheersende rol op het gebied van integriteit. Vanuit het BI-OM wordt geprobeerd het onderwerp integriteit in de volle breedte te belichten. Dit betekent vooral veel aandacht voor bewustwording, communicatie, bespreekbaarheid en een veilig werkklimaat. Een geloofwaardig integriteitsbeleid vraagt ook om adequaat, eenduidig en zichtbaar optreden als gedragingen duidelijk de norm overschrijden.
> Onderdeel van het BI-OM is een pool van onderzoekers. Hierop kunnen OM-onderdelen een beroep doen om een (vermoedelijke) integriteitschending te onderzoeken. In de pool zitten acht collega’s van verschillende OM-onderdelen, aangevuld met twee ervaren onderzoekers van de Rijksrecherche. In het najaar van 2012 is het eerste BI-OM-onderzoek gestart.
> Verder is in 2012 de vernieuwde OM-gedragscode geïntroduceerd. In deze gedragscode draait het om vijf kernwaarden: professionaliteit, omgevingsgerichtheid, integriteit, openheid en zorgvuldigheid. Ook heeft elk OM-onderdeel inmiddels een of meer vertrouwenspersonen integriteit.’[55]

Het Bureau Integriteit Openbaar Ministerie krijgt meldingen binnen aangaande integriteitsschendingen. Het heeft een aantal onderzoekers beschikbaar dat mogelijke integriteitsschendingen onderzoekt. Afdelingen van het OM kunnen ook advies vragen aan dit bureau. Ook kunnen de afdoeningen worden gemeld aan dit integriteitsbureau, zodat op het niveau van het College van Procureurs Generaal een beeld ontstaat van de mate waarin integriteitsschendingen bij het OM voorkomen en hoe daarmee wordt omgegaan.
Binnen BIO-OM werken onderzoekers van het OM zelf vanuit het hele land en op verschillende posities. Indien er een integriteitsvraagstuk ligt, kunnen zij een team formeren die onderzoek doen naar een vraagstuk. Bij een integriteitsonderzoek wordt vooral naar de strafrechtelijke kant van het onderzoek gekeken.
In het geval van een integriteitsschending wordt in beginsel een melding gemaakt bij het Bureau Integriteit. Het ligt wel aan de zwaarte van de schending. Als zaken meteen duidelijk zijn dan is een onderzoek niet noodzakelijk. Soms is het ook mogelijk om in het eigen parket een kort onderzoek te verrichten naar een mogelijke integriteitsschending. Het ligt aan de zwaarte, de aard van de schending, en de persoon die het betreft (heeft deze persoon een goede staat van dienst of niet?). In het verleden is een onderzoek verricht naar een medewerker die informatie heeft gelekt naar de buitenwereld. Dit zal eerder een strafrechtelijk onderzoek zijn dan intern worden opgelost. Bij declaratiegedrag om tientjes heeft het minder zin om de strafrechtelijke weg te volgen. In een dergelijk geval kan het aflopen met een berisping, PD, dossiervorming etc.
Of er door de Rijksrecherche daadwerkelijk onderzoek wordt gedaan naar een integriteitsschending c.q. ambtsmisdrijf wordt bepaald door de coördinatiecommissie Rijksrecherche. Dit is een stuurploeg die gaat over de inzet en de capaciteit van de

[55] http://www.jaarberichtom.nl/jaarverslag-2012/a1285_Integriteit-en-gedragscode-OM

Rijksrecherche. Dit doen ze aan de hand van criteria die zijn opgeschreven door het college van procureurs-generaal in een aanwijzing: *‘aanwijzing criteria inzet Rijksrecherche’*.
Er zijn drie of vier integriteitsonderzoeken die door de Rijksrecherche in de periode 2009-2013 in het OM zijn verricht. Dit lage aantal wordt veroorzaakt door het feit dat deze materie deels al het strafrecht raakt en het wel moet gaan om een persoon op een bepaalde plek.
Binnen het OM zijn ongeveer tussen de 130 à 140 meldingen van integriteitsschendingen in de periode 2011-2013 geweest.
Soms wordt er na het verschijnen van een intern onderzoeksrapport – door vaak externe bureaus als KPMG etc. – gevraagd aan het OM om *aanvullend strafrechtelijk onderzoek* te doen.
Het OM is een bijzondere organisatie en integriteitsonderzoeken worden veelal zelf intern verricht. Indien het onderzoek extern wordt verricht, beslist het hoofd van dienst uiteindelijk wat er met het onderzoek gaat gebeuren. Dit zal het hoofd van dienst wel doen in overleg met het college, HRM etc. Hier vindt intern overleg over plaats. Binnen het OM kan het BIO-OM ook worden geraadpleegd om advies voor een op te leggen sanctie.

Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten van de politie

Politieambtenaren dienen integer te handelen. In het ‘Protocol intern onderzoek politie’ is onder andere de werkwijze neergelegd in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar. De procedure van het intern onderzoek wordt als volgt weergegeven.

> ‘Het bevoegd gezag legt als werkgever met dit Protocol de procedure vast voor het verrichten van een *intern onderzoek*, een feitenonderzoek binnen de politie ten aanzien van ambtenaren van politie. Het Protocol heeft de wettelijke grondslag in artikel 47 Politiewet 2012 en vloeit voort uit een basisnorm van het integriteitsbeleid: de organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek, nadat een vermoeden van een plichtsverzuim is gemeld (*Basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie* 2006). Dit Protocol beperkt zich tot de hoofdlijnen van de procedure bij een intern onderzoek. Een intern onderzoek start met een onderzoeksopdracht van of namens de korpschef, gegeven aan het Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) of aan een leidinggevende (lijnonderzoek). Ieder onderzoek kent vervolgens uiteraard in de praktijk telkens een afzonderlijke concrete invulling. Helder zijn echter de in het Protocol weergegeven achtereenvolgende stappen in een intern onderzoek, met uiteindelijk een afronding in de vorm van een schriftelijke rapportage.

Dit Protocol ziet niet op de procedure van een strafrechtelijk onderzoek, waarbij betrokkene verdachte is. Wel kunnen de resultaten van een (veelal voorafgaand) strafrechtelijk onderzoek aanleiding zijn voor het starten van of het inbrengen in een intern onderzoek.’[56]

De aanleiding van een intern onderzoek wordt als volgt omschreven:

> ‘Het bevoegd gezag kan op elk moment van een ieder (burgers, collega’s, bedrijven, instellingen) een melding ontvangen met informatie over een vermoeden van plichtsverzuim. Iedere melding beoordeelt het bevoegd gezag zorgvuldig. De uitkomst van de beoordeling van de gemelde informatie kan zijn dat het bevoegd gezag beslist tot:
> - Het afzien van onderzoek;
> - De start van een oriënterend onderzoek (zie 3.2);
> - De start van een intern onderzoek (zie Hoofdstuk 4 en volgende);
> - De start van (ook) een ander traject (functioneringstraject, klachtenprocedure, strafrechtelijk onderzoek etc.);
> - Het nemen van een personeelsbesluit (bijvoorbeeld verplaatsing, buitenfunctiestelling).’[57]

[56] Protocol intern onderzoek politie. De procedure bij een intern onderzoek in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar, p. 5.
[57] Protocol intern onderzoek politie. De procedure bij een intern onderzoek in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar, p. 9.

Vervolgens vindt er een vooronderzoek plaats:

> ‘Niet iedere melding geeft voldoende aanleiding tot het verrichten van een intern onderzoek. Uitgangspunt van goed personeelsbeleid is immers dat zonder voldoende aanleiding niet een voor de ambtenaar van politie belastend intern onderzoek wordt gestart. Het bevoegd gezag kan daarom aan de onderzoeker opdracht geven tot een verrichten van een zogeheten oriënterend onderzoek naar enkele feiten. Dit oriënterend onderzoek is een vooronderzoek en heeft niet het karakter van een intern onderzoek. Het oriënterend onderzoek is in aard en omvang beperkt en kan bijvoorbeeld bestaan uit het verifiëren van bepaalde beweringen (in openbare of politiesystemen) of een gesprek met de melder of de leidinggevende. Het richt zich op vragen als: kan er feitelijk wel sprake zijn geweest van plichtsverzuim door een ambtenaar van politie? Is er sprake van een anonieme melding van een dreigende ernstige, gevaarlijke gebeurtenis? Of: is er aanleiding om wegens een valse melding een intern of strafrechtelijk onderzoek te doen tegen de melder? De onderzoeker rondt het oriënterend onderzoek af met een rapport van bevindingen aan het bevoegd gezag. Die beslist over vervolgstappen als bepaald in de vorige paragraaf. Indien een oriënterend onderzoek is afgerond en er geen vervolg komt, informeert het bevoegd gezag betrokkene over de inhoud van dat onderzoek. Het bepaalde in 2.3.4 is ook op het oriënterend onderzoek van toepassing, met dien verstande dat de bewaartermijn van een oriënterend onderzoek dat niets belastends over betrokkene heeft opgeleverd of geen vervolg krijgt omdat er geen betrokkene kan worden achterhaald, maximaal een jaar na het opstellen van het rapport bedraagt.’[58]

Tijdens het intern onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast.

> ‘Tijdens het intern onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden gebruikt met inachtneming van de uitgangspunten als genoemd in de inleiding en in hoofdstuk 2. Bijvoorbeeld: het horen van betrokkene en van leidinggevende / getuige(n), het raadplegen van openbare bronnen, alsook het onderzoeken van de werkomgeving of van de door het bevoegd gezag ter beschikking gestelde voorzieningen en communicatiemiddelen. Betrokkene is verplicht tijdens het verblijf op zijn werk zich te onderwerpen aan een in het belang van de dienst door het bevoegd gezag gelast onderzoek aan zijn lichaam of aan zijn kleding of van zijn daar aanwezige goederen. Voor een dergelijk onderzoek is een opdracht van het bevoegd gezag vereist. Het bevoegd gezag neemt de nodige maatregelen om daarbij een onredelijke of onbehoorlijke bejegening te voorkomen (art. 125d Aw).Het onderzoek kan zich gelet op de opdracht ook richten op het privéleven van betrokkene, mits daartoe een deugdelijke aanleiding bestaat. Indien het onderzoeksbelang vereist dat betrokkene incidenteel of structureel al dan niet via geautomatiseerde systemen heimelijk dient te worden gevolgd, geschiedt dit uitsluitend in opdracht van het bevoegd gezag. Op grond van zijn aanstelling werkt betrokkene mee aan het intern onderzoek en geeft hij daarbij in beginsel zoveel mogelijk openheid van zaken, indien en voor zover hij daarmee niet de kans loopt als verdachte te worden aangemerkt. Betrokkene dient bij het horen zijn verklaring vrij te kunnen afleggen, dat wil zeggen zonder te worden blootgesteld aan ongeoorloofde druk. Gebruik van geluids- of video-opnames bij het horen wordt betrokkene (of getuige) vooraf gemeld. Betrokkene mag niet in strijd met de waarheid verklaren, maar mag wel zwijgen. Nalaten om opheldering te verschaffen terwijl betrokkene als enige in staat is de gerezen twijfel weg te nemen, kan rechtspositionele gevolgen hebben. Het bevoegd gezag wijst in dat geval betrokkene op de consequenties van de keuze van betrokkene. Bij het horen van betrokkene kan de indruk ontstaan dat hij zal verklaren over door hem gepleegde strafbare feiten. In dat geval deelt de onderzoeker - als het kan voorafgaand daaraan - mee dat hij niet tot spreken verplicht is (cautie). De Officier van Justitie wordt bij een vermoeden van een strafbaar feit op de hoogte gesteld; hij beslist of er een strafrechtelijk onderzoek tegen betrokkene wordt gestart. De uitkomst van het strafrechtelijke onderzoek kan dan eventueel weer de (her) start van het interne onderzoek zijn. Het bevoegd gezag kan met inachtneming van dit Protocol instructies vaststellen met nadere voorwaarden aan het toepassen van onderzoeksmethoden.’[59]

Voorafgaand aan de afronding van het onderzoek wordt door de onderzoeker uitdrukkelijk aan de betrokkene gevraagd of naar zijn mening alle feiten en omstandigheden zijn onderzocht en of het onderzoek volledig is.

---

[58] Protocol intern onderzoek politie. De procedure bij een intern onderzoek in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar, p. 9.

[59] Protocol intern onderzoek politie. De procedure bij een intern onderzoek in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar, p. 10-11.

Het Provinciaal niveau

Er zijn geen provincies aangetroffen die naast een onderzoeksprotocol /gedragscode eveneens de beschikking hebben over een geïnstitutionaliseerde voorziening voor onderzoek, zoals een Bureau Integriteit.

Het gemeentelijke niveau

De gemeente Amsterdam beschikt over een eigen Bureau integriteit, dat ook over de onderzoekscapaciteit beschikt om meldingen te onderzoeken. De wijze waarop de gemeente Amsterdam omgaat met meldingen is een bron van inspiratie geweest voor andere gemeenten.[60]

Gemeente Amsterdam

Op de website van de gemeente Amsterdam wordt het Bureau Integriteit op de volgende wijze omschreven.

> ‘Expertisecentrum
> Bureau Integriteit is een expertisecentrum op het gebied van integriteit, met als doel het bevorderen van de integriteit van bestuurders en ambtenaren van de gemeente Amsterdam. Het bureau is onderdeel van de Bestuursdienst van de gemeente Amsterdam.
>
> Voor wie?
> Leden van het college van B&W, leden van Dagelijks Besturen, raadsleden, deelraadsleden, griffiers, gemeentelijke diensten en bedrijven, stadsdelen, ambtenaren van de gemeente Amsterdam en regiogemeenten kunnen gebruik maken van de diensten van Bureau Integriteit.
>
> Diensten
> Bureau Integriteit werkt voortdurend aan de kwaliteit en de diversiteit van het dienstaanbod. Maatwerk is altijd mogelijk. Bij het bureau werken medewerkers die gemeentelijk integriteitbeleid ontwikkelen en faciliteren bij de uitvoering van dit beleid. Zij ondersteunen alle gemeenteonderdelen door middel van de volgende diensten: organisatieadviezen, trainingen, risicoanalyses, integriteitsonderzoeken en disciplinaire afhandeling en juridische adviezen. Het Meldpunt Integriteitschendingen van de gemeente is onderdeel van het bureau. Bij vermoedens van integriteitschendingen kunnen ambtenaren en politici Bureau Integriteit om advies vragen of inschakelen. Het bureau geeft niet alleen gevraagd advies maar kan ook ongevraagd adviseren bij het vermoeden van een integriteitschending. Ook burgers kunnen integriteitschendingen melden bij het Meldpunt Integriteitschendingen.
>
> Deskundig
> Bureau Integriteit werkt in opdrachtgeverschap maar opereert onafhankelijk. De medewerkers van het bureau hebben veel ervaring met het werken voor de gemeente en het werken in een politiek bestuurlijke omgeving. Een opdracht wordt altijd uitgevoerd in nauw overleg met de opdrachtgever en waar nodig wordt maatwerk geleverd. Betrokkenen kunnen erop vertrouwen dat wanneer Bureau Integriteit wordt ingeschakeld de zaak professioneel en zorgvuldig wordt behandeld. Met informatie wordt vertrouwelijk omgegaan.’[61]

De werkwijze van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam is neergelegd in het onderzoeksprotocol Bureau Integriteit. In de inleiding van dit protocol wordt het volgende

---

[60] Ook de gemeente Den Haag is voornemens om een Bureau Integriteit in te stellen. Hiervoor kan worden verwezen naar het ‘Concernkader Integriteit’ van de gemeente Den Haag. Zie http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/arbeidszaken-en-personeelsbeleid/integriteit/concernkader-integriteit.aspx

[61] http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/integriteit-0/wat_doet_bureau/

opgemerkt:

> ‘In dit protocol wordt de procedure beschreven in het geval Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam (BI) een intern onderzoek verricht naar een concreet vermoeden van een integriteitschending. Het protocol bevat zowel de rechten en de plichten van de bij het onderzoek betrokken personen als die van BI. Bij het onderzoek betrokkenen personen ontvangen van BI een exemplaar van dit protocol, zodra om hun medewerking wordt verzocht. Alleen indien een zwaarwegend belang het noodzakelijk maakt, kan na overleg met de opdrachtgever worden afgeweken van het protocol. De afwijking en de reden daarvoor worden opgenomen in het onderzoeksrapport.’[62]

Naast het onderzoeksprotocol van Bureau Integriteit bestaat het *Protocol onderzoeken gemeente Amsterdam.* Dat laatste protocol geldt voor alle instanties, behalve Bureau Integriteit, die een intern onderzoek naar een vermoedelijke integriteitschending verrichtten. Het protocol geldt dus zowel voor ingehuurde particuliere bureaus als voor de diensten en stadsdelen zelf. Vanwege de positie van Bureau Integriteit binnen de gemeentelijke organisatie, haar taken en bevoegdheden is besloten voor Bureau Integriteit een apart, maar wel soortgelijk, onderzoeksprotocol vast te stellen.

Er werken 13 personen bij het bureau, waaronder professionals op het terrein van integriteitmanagement en integriteitbeleid, trainingen morele oordeelsvorming, risicoanalyse en -beheersing, interne onderzoeken en juridische zaken. Het Bureau Integriteit werkt op basis van een door het college van B&W vastgesteld plan van aanpak. Bureau Integriteit valt onder de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Personeel en organisatie in het college van burgemeester en wethouders.

Uit het protocol blijkt dat een integriteitsonderzoek alleen plaatsvindt nadat er op grond van concrete aanwijzingen een vermoeden van een integriteitsschending is ontstaan. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en met gebruikmaking van de onderzoeksbevoegdheden die hij als werkgever heeft. De opdracht tussen de opdrachtgever en de onderzoekende instantie wordt schriftelijk vastgesteld en de betrokkene wordt op de hoogte gesteld van het te verrichten onderzoek. Een onderzoek kan zowel worden verricht door een interne als een externe instantie. Ook de laatstgenoemde instantie dient het onderzoek te verrichten in overeenstemming met het onderzoeksprotocol. De onderzoekers kunnen gebruik maken van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk het verkrijgen van informatie van personen, observatie, doorzoeken van de werkomgeving en onderzoek telecommunicatie.

Na afronding van het onderzoek wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld om te reageren op de uitkomsten. Het rapport bevat alle relevante interviews en overige feitelijke informatie die gedurende het onderzoek zijn verkregen. Uit het protocol blijkt niet in hoeverre de onderzoekers ook uitspraken kunnen doen over de beoordeling van de feiten.

Ook de gemeente Rotterdam beschikt over een eigen Bureau Integriteit.

Gemeente Rotterdam

In het Protocol Integriteitsonderzoeken gemeente Rotterdam is weergegeven wat de taak is van het Bureau Integriteit en op welke wijze integriteitsonderzoeken worden verricht. In het

---

[62] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit, p. 3.

protocol is ook beschreven hoe het onderzoek verloopt en welke kwaliteitsstandaarden voor dit onderzoek worden gehanteerd. Ook worden de rechten en plichten van de onderzoekers en van de betrokkenen in het protocol omschreven. Verder verwijst het protocol naar het normenkader.

> 'Binnen de gemeente Rotterdam gelden al diverse regelingen, die van toepassing (kunnen) zijn bij onderzoeken naar integriteitschendingen. Te denken valt aan het Ambtenarenreglement Rotterdam (AR), de Ambtenarenwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), het Protocol ongewenste omgangsvormen, de gemeentebrede gedragscode, de Regeling melden integriteitschendingen, het Protocol heimelijk cameratoezicht op de werkplek gemeente Rotterdam en de Regeling internet- en e-mailgebruik 2006.'[63]

Het protocol heeft geen juridische status, maar is een handreiking voor onderzoekers en betrokkenen. Bureau Integriteit voert de gemeentebrede coördinatie en regie op onderzoeken naar integriteitschendingen uit. Verder beschrijft het protocol de verantwoordelijkheidsverdeling voor integriteitsbeleid in de gemeentelijke organisatie.

> 'Diensten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van het concern integriteitbeleid. Een hoofd van dienst dient adequate maatregelen te nemen als er een situatie in zijn organisatie wordt aangetroffen die een bedreiging vormt of kan vormen voor de ambtelijke integriteit. In de lijn hiervan is elk hoofd van dienst verantwoordelijk voor de uitvoering van integriteitonderzoeken binnen zijn tak van dienst. Hij kan gebruikmaken van de onderzoeksbevoegdheden die hij als werkgever heeft, waarbij hij op diverse momenten een afweging zal moeten maken tussen de belangen van de dienst en de belangen van zijn medewerkers.'[64]

Ook wordt in het protocol ingegaan op de verschillende fasen in het onderzoeksproces, van het eventuele vooronderzoek en de registratie van meldingen tot en met het feitenonderzoek en de naar aanleiding van dat onderzoek genomen maatregelen. Uit het protocol blijkt dat indien een hoofd van een dienst via een melding van binnen of buiten de eigen organisatie, eigen waarneming of op welke wijze dan ook geconfronteerd wordt met een vermoeden van een integriteitsschending binnen zijn dienst, hij dient af te wegen in hoeverre een integriteitsonderzoek dient te worden gestart. Aan een integriteitsonderzoek kan een vooronderzoek vooraf gaan. Over het feitenonderzoek bepaalt het protocol dat een feitenonderzoek is bedoeld om met gebruikmaking van verschillende onderzoeksmethoden de feiten over een vermeende integriteitsschending te achterhalen. De voorwaarde voor het instellen van een feitenonderzoek is dat er op grond van concrete aanwijzingen een vermoeden van een integriteitsschending is ontstaan. Elk integriteitsonderzoek dient te worden geregistreerd en daarnaast dient het hoofd van de dienst bij elk in te stellen onderzoek na te gaan of de volgende partijen dienen te worden ingelicht: de wethouder of gemeentesecretaris, de afdeling Schade- en Verzekeringszaken van Gemeentewerken, justitie.[65]

Het daadwerkelijke feitenonderzoek kan zowel worden verricht door een interne als een externe instantie. Het protocol vermeldt hier het volgende over.

> ´In veel gevallen zal een adequaat onderzoek door de eigen tak van dienst verricht kunnen worden. Soms is het echter niet mogelijk of wenselijk om het onderzoek door mensen uit de eigen organisatie te laten verrichten, bijv. wanneer er onvoldoende expertise binnen de eigen organisatie te vinden is of als de afstand tussen de interne onderzoekers en betrokkene te klein is om een voldoende objectief onderzoek te garanderen. In dat geval kan ervoor gekozen worden het onderzoek door een externe partij, bijv. een

[63] Protocol Integriteitsonderzoeken Gemeente Rotterdam, p. 1.
[64] Protocol Integriteitsonderzoeken Gemeente Rotterdam, p. 1.
[65] Protocol Integriteitsonderzoeken Gemeente Rotterdam, p. 2.

> particulier onderzoeksbureau, te laten verrichten. Bij bovenstaande keuze heeft Bureau Integriteit een adviserende rol.
>
> Een in te schakelen extern bureau dient een vergunning te hebben van het Ministerie van Justitie op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). Deze wet en de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus stelt een aantal beroepseisen ter waarborging van de kwaliteit van beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.
>
> Bij de keuze voor een extern onderzoek komen de onderzoeksmogelijkheden waarover de hoofden van dienst beschikken, ook toe aan het onderzoeksbureau, dat de opdracht krijgt tot het doen van het feitenonderzoek. Het verdient aanbeveling dit schriftelijk vast te leggen. Wanneer een externe partij een eigen onderzoeksprotocol heeft en dit protocol afwijkt van de regels binnen de gemeente Rotterdam, dient ook schriftelijk te worden vastgelegd dat de regels van de gemeente Rotterdam prevaleren bij tegenstrijdigheden.
>
> Op grond van artikel 13 Wet bescherming persoonsgegevens dient het hoofd van dienst passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Wanneer het onderzoek door een externe partij wordt uitgevoerd, moet het hoofd van dienst ervoor zorgen dat deze externe partij passende beveiligingsmaatregelen treft. Afspraken hierover dienen schriftelijk te worden vastgelegd.
>
> Alvorens het onderzoek wordt ingesteld, dient het concrete doel van het onderzoek c.q. de onderzoeksopdracht zo nauwkeurig mogelijk schriftelijk te worden vastgelegd. De opdracht zou in ieder geval de volgende onderwerpen dienen te bevatten: de aanleiding, een duidelijk omschreven doelstelling, de onderzoeksvragen, de vermelding dat het hoofd van dienst instemt met het gebruik door de onderzoekers van de hem toekomende onderzoeksbevoegdheden, de vermoedelijke duur van het onderzoek, de (tussentijdse) informatieverstrekking en de met het onderzoek gemoeide kosten. Gedurende het onderzoek kan het nodig zijn de opdracht schriftelijk bij te stellen, bijvoorbeeld omdat de integriteitschending omvangrijker blijkt te zijn dan verwacht. Het is verstandig hier van tevoren goede afspraken over te maken. Het is tevens wenselijk om vooraf schriftelijk af te spreken dat alle verkregen onderzoeksgegevens eigendom zijn en blijven van de tak van dienst en na afloop van het onderzoek overgedragen worden aan de dienst.’[66]

Bij een integriteitsonderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden denkbaar, waarvan een aantal in het protocol wordt toegelicht, namelijk het horen van betrokkene en andere personen, een onderzoek naar de werkomgeving, een observatie (dynamisch/statisch), een onderzoek naar telecommunicatie en overige onderzoeksmethoden (handschriftenanalyse). De onderzoeksfase eindigt met het aanbieden van het onderzoeksrapport aan het hoofd van dienst. Over de taak van het hoofd en de onderzoekers wordt het volgende vermeld:

> ´Het is de taak van het hoofd van dienst om zich op basis van de onderzoeksgegevens een oordeel te vormen over de feiten en omstandigheden met betrekking tot de integriteitschending. Het is de taak van de onderzoekers om het feitencomplex objectief vast te stellen. Ze dienen zich te onthouden van het geven van een opvatting over welke (rechtspositionele) consequenties zouden moeten worden verbonden aan de door hen onderzochte feiten. Door het spanningsveld tussen objectief (descriptief) onderzoek en het vormen van een (normatief) oordeel moeten deze taken gescheiden worden gehouden. Het hoofd van dienst dient zich ervan te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.’[67]

Het hoofd van dienst dient naar aanleiding van het rapport te beslissen of de feiten zijn aan te merken als plichtsverzuim of ander ongewenst ambtelijk handelen. Vervolgens zal hij moeten beslissen of het onderzoeksrapport aanleiding geeft om de betrokkene disciplinair te straffen of een andere rechtspositionele maatregel ten opzichte van de betrokkene te nemen. De betrokkene kan zich tegen de verweten feiten verweren.

Ook de gemeente Eindhoven beschikt over een eigen Bureau Integriteit met een door de gemeente Amsterdam geïnspireerde werkwijze.

---

[66] Protocol Integriteitsonderzoeken Gemeente Rotterdam, p. 5.
[67] Protocol Integriteitsonderzoeken Gemeente Rotterdam, p. 11.

Gemeente Eindhoven

Bij de gemeente Eindhoven bestaat naast het Bureau Integriteit een Meldpunt Integriteit. Het Meldpunt Integriteit (MI) beslist of een melding wel of niet onderzocht wordt en het Bureau Integriteit (BI) doet vooronderzoek of coördineert het feitenonderzoek (door externen) naar bewijsbaarheid en verwijtbaarheid van de schending. Het MI adviseert op grond van de uitkomst van het onderzoek aan het college of er wel of geen sprake is van plichtsverzuim en over eventueel te nemen disciplinaire maatregelen. Uiteindelijk beslist het college. De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hebben voorts een Protocol vermoedens integriteitsschendingen politieke ambtsdragers in het leven geroepen. In dit protocol wordt de werkwijze van het onderzoek naar een vermoedelijk gepleegde integriteitsschending door een politieke ambtsdrager beschreven. Een vermoeden van dergelijke integriteitsschending wordt gedaan bij de burgemeester.

In het protocol vermoedens integriteitsschendingen politieke ambtsdragers gemeente Eindhoven wordt de werkwijze beschreven die bij het onderzoek wordt gehanteerd. Een melding van een vermoeden van een schending wordt gedaan bij de burgemeester. Deze beslist over de afhandeling ervan. Meldingen over de burgemeester worden gedaan bij de locoburgemeester. Nadat de burgemeester is geïnformeerd over het vermoeden van een integriteitsschending, bevestigt hij de ontvangst van de melding schriftelijk aan te melder. Bij het bepalen van de vraag of een onderzoek nodig is, wordt de burgemeester geadviseerd door een extern deskundige. Indien de melding voldoende concreet is en voldoende ernstig is, geeft de burgemeester opdracht tot het doen van een feitenonderzoek. Naar aanleiding van de uitkomsten kan nader onderzoek worden verricht. Dit kan plaatsvinden door zowel een interne onderzoekscommissie als een externe onderzoekscommissie. De betrokkene wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van het feitenonderzoek. In het feitenonderzoek kan de betrokkene worden gehoord en reageren op het schriftelijke gespreksverslag.

Het rapport wordt door de burgemeester vertrouwelijk aangeboden aan het college en de raad. De rapportage bevat de informatie die nodig is om een oordeel te kunnen vormen over de aannemelijkheid van en de mate van verwijtbaarheid van het vermoeden van de integriteitsschending. De raad beoordeelt of het rapport aanleiding geeft om aangifte te doen of een ander middel in te zetten.

Naast rijk, provincies en gemeenten kunnen overige bestuursorganen worden genoemd. Het UWV is daarvan een voorbeeld.

Bureau Integriteit UWV

Ook het UWV heeft een eigen Bureau Integriteit. Op de website van het UWV wordt hierover het volgende vermeld:

> ‘UWV heeft een onafhankelijk Bureau Integriteit. Dit bureau onderzoekt alle signalen die ons van binnen én buiten de organisatie bereiken over medewerkers die mogelijk niet integer handelen. Na een grondig onderzoek van alle feiten en omstandigheden, zal het bureau het verantwoordelijke management adviseren over eventueel te nemen maatregelen. Die maatregelen kunnen variëren van een officiële waarschuwing tot aangifte bij de politie of ontslag op staande voet.
>
> Niet-integer handelen?
> Bij niet integer handelen gaat het om ernstige zaken zoals misbruik van vertrouwelijke informatie, ongewenst gedrag, ongewenste omgangsvormen of misbruik van bedrijfsmiddelen.
> Klachten over de uitvoering van wet- en regelgeving door UWV vallen hier nadrukkelijk niet onder.’

Indien bij een persoon het vermoeden ontstaat dat een medewerker van het UWV zich schuldig heeft gemaakt aan niet-integer handelen dan kan dit worden gemeld aan het Bureau Integriteit. Dat bureau bestaat uit ongeveer 15 medewerkers. Het onderzoek dat het bureau verricht is gericht op het in kaart brengen van de feiten. Het gaat dus om een reconstructie van wat er daadwerkelijk gebeurd is. Op basis van het onderzoek wordt een advies aan de organisatie gegeven over hoe met de situatie kan worden omgegaan. De sanctiebevoegdheid ligt bij de organisatie. Het registratiesysteem voor de incidenten in de organisatie wordt onder meer gebruikt om de actualiteit weer te geven en bijzondere zaken te signaleren waar bijzondere aandacht aan moet worden besteed om zaken te voorkomen. Bureau integriteit bestaat uit zowel onderzoekers als adviseurs. Onderzoekers zijn voornamelijk bezig met onderzoek, soms ondersteund door adviseurs die dit naast advieswerkzaamheden doen. Bij UWV is sprake van tussen de 200 en 250 meldingen op jaarbasis. Deze leiden tot 160 onderzoeken waarvan er dan 100 een vastgestelde integriteitsschending als uitkomst hebben. Er is ook een meldpunt dat door bureau integriteit wordt ingevuld. De onderzoeken worden voornamelijk zelf uitgevoerd, maar de grens ligt bij strafbare feiten. Het onderzoekt richt zich helemaal op het bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke integriteitsonderzoek; op het moment dat er strafbare feiten zijn gepleegd wordt deze informatie apart gehouden en dat resulteert dan in een aangifte. Uitgangspunt van de organisatie is hierbij dat er bij de constatering van een strafbaar feit altijd aangifte wordt gedaan.’[68]

Het Bureau Integriteit heeft een onderzoeksprotocol ontwikkeld dat betrekking heeft op de afhandeling van signalen en meldingen van vermoedelijke schendingen van integriteit. Uit dit protocol blijkt dat een feitenonderzoek door het bureau wordt uitgevoerd maar in opdracht van de voorzitter van de Raad van Bestuur. De verantwoordelijkheid ligt bij het Hoofd Bureau Integriteit.

> Het protocol bepaalt voorts:
> ‘In dit protocol wordt beschreven hoe het totale door Bureau Integriteit ingestelde onderzoek verloopt, vanaf de ontvangst van een melding mogelijke integriteitschending, het instellen van een feitenonderzoeken het opmaken en ter beschikking stellen van een beslisdocument.
> Onderzoeksmethoden die kunnen worden toegepast, zijn in deze instructie vermeld. Ook is hierin beschreven wat met een opgemaakt rapport of verslag wordt gedaan en de wijze waarop met de bij de melding betrokken personen over het onderzoek wordt gecommuniceerd.’[69]

---

[68] http://www.uwv.nl/particulieren/klantenservice/vermoeden_niet_integer_handelen/index.aspx
[69] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit UWV, p. 4.

Van dit protocol kan worden afgeweken indien een zwaarwegend belang dit noodzakelijk maakt. In het protocol wordt ook duidelijk gemaakt hoe het Bureau Integriteit binnen de organisatie van het UWV is ingebed:

> 'Bureau Integriteit valt niet onder een toezichthouder en is vanuit de werkgever opgericht met instemming van de OR. De door het Hoofd Bureau Integriteit inhoudelijk aan de voorzitter van de Raad van Bestuur op regelmatige basis af te leggen verantwoording impliceert een controle op het hoogste niveau. En indien het onderzoek de voorzitter van de Raad van bestuur betreft wordt de verantwoording door het Hoofd Bureau integriteit rechtstreeks aan de Secretaris generaal van het Ministerie van Sociale Zaken afgelegd. In het kwaliteitshandboek Bestuurszaken is een klachtenprocedure opgenomen.'[70]

Een belangrijk aspect van het onderzoeksprotocol is de wijze waarop een integriteitsonderzoek wordt ingericht. In het protocol wordt aangegeven wat de aanleiding kan zijn om een integriteitsonderzoek te starten. De aanleiding van een onderzoek begint met een ontvangst van een melding. Na registratie van de melding wordt beoordeeld of de melding geloofwaardig is. Alle onderzoekwaardige meldingen worden opgenomen in een prioriteringstabel voor de bepaling van de volgorde van uitgifte en de melder en de verantwoordelijke directeur/districtsmanager worden schriftelijk geïnformeerd dat er een onderzoek zal worden verricht. Het Bureau Integriteit verricht geen strafrechtelijk onderzoek.[71]

Het feitenonderzoek wordt uitgevoerd door het Bureau Integriteit onder verantwoordelijkheid van het hoofd Bureau Integriteit. Er kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast, namelijk het raadplegen van bepaalde dossiers, zoals het persoonsdossier, het raadplegen van geautomatiseerde UWV bestanden, het raadplegen van beveiligingscamera registratie, het raadplegen van elektronische tijd- en toegangsregistratie, het raadplegen van e-mail, het onderzoeken van internetgebruik, het onderzoek van het gebruik van telefoon, observatie, het verkrijgen van informatie van UWV medewerkers, het doorzoeken van de werkplek, het doorzoeken van de locker en het raadplegen van openbare bronnen.[72]
De afhandeling van het integriteitsonderzoek is op de volgende manier geregeld.

> 'Na afronding van de uitvoering van het feitenonderzoek door de feitenonderzoeker wordt aan de hand van de inhoud van het feitenrapport en de bijlagen door de adviseur een beslisdocument opgemaakt. In het beslisdocument worden een samenvatting van de feiten en de onderzoeksgegevens opgenomen en het document wordt voorzien van een conclusie met advies met in achtneming van het sanctieprotocol. De personalia van de betrokkene worden alleen vermeld als sprake is van een schending van de integriteit.
>
> In het door het hoofd van Bureau Integriteit ondertekende beslisdocument en het begeleidende schrijven gericht aan de eindverantwoordelijke directeur of districtmanager wordt verzocht om een afloopbericht. De opvolging en uitvoering van het advies door de betreffende eindverantwoordelijke is onderdeel van zijn managementverantwoordelijkheid. Terugkoppeling door de eindverantwoordelijke directeur of districtmanager dient binnen 2 maanden plaats te vinden met opgave of het gegeven advies is opgevolgd. Voor Bureau Integriteit wordt het onderzoek afgesloten met de datum van ontvangst van het afloopbericht dan wel met de datum waarop de reactietermijn is verstreken. Indien een onderzoek wordt overgedragen naar Handhaving, Accountantsdienst of een andere stafafdeling wordt het onderzoek afgesloten wanneer de overdracht in het proces van het betreffende bedrijfsonderdeel is geborgd.'[73]

---

[70] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit UWV, p. 4.
[71] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit UWV, p. 7.
[72] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit UWV, p. 9-12.
[73] Onderzoeksprotocol Bureau Integriteit UWV, p. 13.

Ook de Onderzoeksraad Integriteit Overheid kan worden genoemd, al houdt deze raad zich primair bezig met misstanden.

Onderzoeksraad Integriteit Overheid

Blijkens de internetsite van de Onderzoeksraad Integriteit Overheid is dit een onafhankelijk onderzoeksorgaan dat meldingen van integriteitsschendingen bij het Rijk, Politie, Defensie, Provincie en zelfstandige bestuursorganen nader onderzoekt. De Onderzoeksraad heeft tot doel bij te dragen aan een integere overheid en de bescherming van melders van integriteitsschendingen.[74] Op 1 oktober 2012 heeft de Onderzoeksraad Integriteit Overheid de taken van de Commissie Integriteit Overheid (CIO) overgenomen. Bij de CIO konden vermoedelijke integriteitsschendingen worden gemeld. Op de internetsite van de CIO wordt aangegeven wat precies onder een melding wordt verstaan:

> 'In het kader van het "Besluit melden misstand bij Rijk en Politie" (hierna de regeling) wordt onder misstand verstaan dat er sprake is van: een schending van wettelijke voorschriften of beleidsregels; een gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu; een onbehoorlijke wijze van functioneren die een gevaar vormt voor het goed functioneren van de openbare dienst of anders gezegd, een dusdanig tekortschieten in de wijze van functioneren dat de integriteit van de organisatie in gevaar kan komen. Het vermoeden van een misstand moet zijn gebaseerd op redelijke gronden en op eigen waarneming. Dus geen verhalen van horen zeggen. Of er sprake is van een misstand wordt van geval tot geval beoordeeld.'[75]

Indien sprake is van een melding gelden twee verschillende procedures, namelijk de interne weg en de externe weg.

> '<u>Interne weg</u>
> Uitgangspunt is dat misstanden of vermoedens daarvan eerst intern aan de orde behoren te worden gesteld. De ambtenaar doet de melding in beginsel bij de direct leidinggevende van de eigen organisatie. Indien de ambtenaar dit niet wenst, kan deze het vermoeden melden aan een hogere leidinggevende of aan de vertrouwenspersoon integriteit (VPI). Dit laatste kan vertrouwelijk. De organisatie wordt zo de mogelijkheid geboden om de vermoede misstand adequaat te onderzoeken en zo nodig orde op zaken te stellen.
>
> <u>Externe weg</u>
> Deze staat open als:
> - de melder het niet eens is met het besluit van het bevoegd gezag om af te zien van een onderzoek en verdere behandeling van de melding;
> - de melder het niet eens is met de uiteindelijke conclusie van het bevoegd gezag ten aanzien van de vermoede misstand;
> - de melder niet of niet tijdig het naar aanleiding van de melding door het bevoegd gezag ingenomen standpunt te horen krijgt of het bepalen van dit standpunt onredelijk lang wordt uitgesteld.
>
> Als voldoende aanleiding bestaat tot het afzien van een interne melding (bijvoorbeeld de ambtenaar heeft gegronde redenen om te menen dat een interne melding niet veilig kan worden gedaan) kan een melding schriftelijk worden gedaan bij de (externe) Commissie integriteit overheid (CIO).'[76]

De CIO onderzoekt de melding op de volgende wijze:

> 'De CIO vraagt in de regel na de melding nadere informatie op. In eerste instantie kan dit gaan om aanvullende vragen aan de melder. Indien de melding geen nadere vragen oproept, vraagt de CIO een reactie op bij het bevoegd gezag van de organisatie waarop de melding betrekking heeft. Op basis van de stukken besluit de CIO vervolgens of er een hoorzitting moet worden gehouden. Voor deze zitting worden in beginsel zowel de melder als het bevoegd gezag uitgenodigd. De CIO kan ook getuigen horen. De CIO

[74] Zie http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/onderzoeksraad/
[75] http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/misstand.html
[76] http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/misstand.html

> besluit op basis van het onderzoek of de melding, in zijn geheel of op onderdelen, gegrond of ongegrond is. De CIO stelt over de melding een advies op aan het bevoegd gezag. De melder ontvangt hiervan een afschrift.'[77]

Na advisering van de CIO geldt de volgende procedure:

> 'Na ontvangst van het advies van de CIO bepaalt het bevoegd gezag zijn standpunt hierover en stelt de CIO en de melder daarvan schriftelijk in kennis. Als het bevoegd gezag daarbij afwijkt van het advies, moeten de redenen voor afwijking gemotiveerd worden. De CIO en het bevoegd gezag maken in beginsel hun advies respectievelijk standpunt geanonimiseerd openbaar, tenzij zwaarwegende redenen hieraan in de weg staan.'[78]

---

[77] http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/misstand.html
[78] http://www.commissieintegriteitoverheid.nl/misstand.html

Bijlage 3. Externe instanties: voorbeelden uit de topografie

Het onderzoek naar externe instanties is gestart met de instanties die voorkomen in de verzameling onderzoeksrapportages (zie bijlage 1). Dat betreft, afgezien van ad hoc commissies en individuen die onderzoek verrichten, de volgende externe instanties.

Private aanbieders/bureaus
BING
Hoffmann Bedrijfsrecherche
Capra
Berenschot
Deloitte
KPMG
Kafi Integrity
WagenaarHoes
BMC

Sommige van deze instanties bieden op hun websites expliciet informatie aan over de werkwijze die ze hanteren bij onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen en daarmee – impliciet – soms ook informatie over de benadering waarvan ze zich bedienen. Uitgaande van de hoeveelheid rapportages over topambtenaren en bestuurders (dat niet per se staat voor het marktaandeel in het integriteitsonderzoek) is op de websites van instanties die met meer dan een integriteitsonderzoek voorkomen in de verzameling rapportages (zie bijlage 1) gezocht naar informatie over de werkwijze die bij integriteitsonderzoek wordt gehanteerd; omdat de advocatuur anders geheel zou ontbreken, is ook Capra meegenomen. Dat levert het volgende beeld op.

BING

BING presenteert zich op de eigen website als een aanbieder van expertise met betrekking tot integriteitsbeleid. BING laat zich als het gaat om integriteitsbeleid kwalificeren als een speciaalzaak; het gehele portfolio van activiteiten draait om integriteit. BING biedt onderzoek aan, maar ook advies en trainingen. In dit opzicht heeft BING wel iets weg van de beschreven interne instanties, hetgeen wellicht te maken heeft met het feit dat BING oorspronkelijk is gestart als onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Als het gaat om onderzoek heeft BING een gevarieerd aanbod, van integriteit- en fraudeonderzoek tot bedrijfsrecherche, financieel-economisch onderzoek, onderzoek naar seksuele intimidatie en screening. Voor dit onderzoek beschikt BING over een ten minste zo gevarieerde reeks deskundigheden, al is deze vooral opgedaan in de publieke sector. In de woorden van BING:

> ‘BING combineert expertise op het terrein van ethiek, gedragswetenschappen, bestuurskunde, financiën, accountancy en onderzoek in geautomatiseerde bestanden, aan de specifieke kennis van de cultuur en het juridisch instrumentarium van (semi) overheidsorganen.’[79]

[79] http://www.bureauintegriteit.nl/site/pages/onderzoek.php

De normenkaders van waaruit BING vertrekt zijn doorgaans overwegend juridisch, al spreekt BING ook van ‘professioneel gedrag’ hetgeen wijst op een breder normenkader dan het zuiver juridische. BING karakteriseert de eigen werkwijze als objectief, transparant en zorgvuldig. BING beschikt daartoe over richtlijnen voor persoonsgericht onderzoek, ingegeven door de vaak grote belangen die hierbij op het spel zijn. BING gaat bij persoonsgericht onderzoek uit van de volgende tien richtlijnen:

1. De opdracht komt in overleg tussen opdrachtgever en BING tot stand. BING aanvaardt daarbij geen voorwaarden of beperkingen die tot gevolg hebben dat de opdracht niet conform deze richtlijnen kan worden uitgevoerd.
   De opdracht komt tot stand door ondertekening van de opdrachtbevestiging door zowel opdrachtgever als BING.
2. BING verricht het onderzoek op een objectieve wijze, resulterend in een deugdelijke en evenwichtige rapportage. De belangen en rechten van zowel opdrachtgever als betrokkene(n) worden daarbij in acht genomen. Bovendien stelt BING daartoe zelfstandig de noodzakelijke werkzaamheden vast en laat zich daarin niet beperken. Indien BING constateert dat ten opzichte van betrokkene een onevenwichtige situatie ontstaat, zal BING betrokkene adviseren zich te laten bijstaan door een raadsman of vertrouwenspersoon.
3. BING gebruikt de in het kader van het onderzoek verkregen gegevens uitsluitend ten behoeve van het onderzoek of zoals bij of krachtens wettelijke bepalingen is of wordt bepaald. BING valt niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) en heeft daardoor niet uit dien hoofde enige verplichting tot openbaarmaking van rapportages of onderzoeksgegevens. Voor zover een opdrachtgever wel onder de Wob valt en uit dien hoofde de rapportage van BING openbaar dient te maken, valt dat buiten de invloedssfeer van BING. BING heeft geen wettelijk verschoningsrecht.
4. Bij de inzet van onderzoeksmethoden geldt het principe dat gegevens rechtmatig verkregen dienen te worden. Daarnaast gelden ten aanzien van de inzet van onderzoeksmethoden de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.
5. De betrokkene wordt zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van het onderzoek. Daarbij wordt rekening gehouden met het belang en de aard van het onderzoek. Uitstel van het informeren van betrokkene kan gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld indien een redelijk vermoeden bestaat dat bewijsstukken zullen worden vernietigd. De medewerking van betrokkene is vrijwillig, tenzij de gevraagde medewerking gebaseerd is op een wettelijke bepaling, een overeenkomst of gerechtelijk oordeel. Medewerking kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een arbeidsrechtelijke verhouding.
6. Indien BING informatie die verkregen is tijdens het interview met betrokkene relevant vindt voor het onderzoek, en deze voor wil leggen aan derden of deze wil opnemen in de rapportage, dient BING deze informatie alvorens deze te gebruiken, terug te koppelen naar betrokkene. Deze terugkoppeling kan plaatsvinden door een besprekingsverslag voor commentaar voor te leggen, door middel van e-mailverkeer, een notitie of door voorlegging van (delen van) de rapportage.
7. Betrokkene wordt de gelegenheid gegeven te reageren op informatie die langs andere wegen dan betrokkene is verzameld. Aan betrokkene wordt daartoe een redelijke termijn gegeven. Indien betrokkene niet binnen de redelijke termijn heeft

willen of kunnen reageren, vermeldt BING dit nadrukkelijk in haar rapport. BING overweegt of het niet kunnen afronden van het proces van wederhoor gevolgen heeft voor de grondslag van haar bevindingen en de bewoordingen daarvan.

8. De rapportage dient een duidelijk en evenwichtig beeld te geven van de uitkomsten van het onderzoek en de relevante feiten en omstandigheden (of bevindingen) die tot deze uitkomsten leiden. Het doel of aard van de opdracht, evenals de doelstelling van het onderzoek c.q. verspreidingskring van het rapport, worden in het rapport aangegeven. Tenzij BING dit schriftelijk heeft toegestaan, mag opdrachtgever dit rapport of delen daarvan niet voor een ander doel of buiten de afgesproken kring verspreiden, tenzij bij of krachtens wettelijke bepalingen of gerechtelijk oordeel anders is/wordt vereist.
9. BING houdt zich het recht voor een uitgebrachte rapportage in te trekken en/of aanvullend te rapporteren ingeval na het uitbrengen van de rapportage onverhoopt nieuwe relevante feiten of omstandigheden blijken, voor zover deze betrekking hebben op de onderzoeksperiode. De werkzaamheden die daarmee verband houden, vallen onder de reikwijdte van de oorspronkelijke onderzoeksopdracht.
10. Deze Richtlijn is leidraad voor het verrichten van ‘persoongerichte onderzoeken’. Indien het onderzoeksbelang dit nadrukkelijk rechtvaardigt en na instemming van zowel betrokkene(n), opdrachtgever als opdrachtnemer, kan van deze Richtlijn worden afgeweken.

Hoffman bedrijfsrecherche

Hoffman bedrijfsrecherche presenteert zich als ‘dé marktleider’ op het gebied van ‘bedrijfsrecherche en fraudepreventie’.[80] Voor Hoffman geldt dat integriteitsonderzoek deel uitmaakt van een veel breder portfolio, waaronder ICT-security (informatiebeveiliging en beveiliging van informatiesystemen), consultancy en opleidingen. Integriteitsonderzoek maakt deel uit van de diensten die Hoffman aanbiedt op het vlak van bedrijfsrecherche, naast diefstalonderzoek (bedrijfsdiefstal, waaronder forensisch onderzoek naar daders, het plaatsen van camera’s, enzovoort), fraudeonderzoek (welke fraude is gepleegd en wie zijn erbij betrokken?), ziektecontrole (onder meer observatie van medewerkers waarvan vermoed wordt dat deze zich ten onrechte ziek hebben gemeld), forensisch ICT-onderzoek (bijvoorbeeld naar de herkomst van bedreigende mails), het ‘lekken’ van informatie of bedrijfsgeheimen, onderzoek naar corruptie en het aannemen van steekpenningen en onderzoek naar ‘misstanden en onregelmatigheden’. Voor het integriteitbeleid heeft Hoffman het eigen Integriteit Management Model (IMModel) ontwikkeld. Hoffman bedrijfsrecherche geeft op de website niet aan of er bij concreet onderzoek uitgegaan wordt van specifieke richtlijnen of kaders. Wel is het gebonden aan een branchecode. Hoffman geeft aan over de voor onderzoek relevante expertise te beschikken, zoals rechercheurs en ICT-specialisten; zowel de technische aspecten van het onderzoek (camera’s, analyse van informatie) als de recherchekundige aspecten zijn dus beschikbaar. Hoffman beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 2, lid 1 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (voor onderzoeksbureaus en recherchebureaus een zogeheten POB-vergunning) en een keurmerk Particulier Onderzoeksbureau van de Nederlandse Veiligheidsbranche. In het keurmerk is een aantal kernwaarden (professionaliteit, betrouwbaarheid, integriteit, enz.) vastgelegd en tevens betekent het dat Hoffman voldoet aan de eisen van de Privacygedragscode particuliere onderzoeksbureaus.

[80] https://www.hoffmannbv.nl/over-ons

CAPRA

CAPRA advocaten houdt zich als juridisch dienstverlener bezig met integriteitsonderzoek. CAPRA presenteert zich op de website als een specialist in arbeidsverhoudingen bij de overheid en benadert integriteitskwesties vanuit dit perspectief. Juridische advisering en onderzoek worden bij CAPRA aangevuld met het als gemachtigde voeren van juridische procedures en mediation bij (juridische) geschillen. Op de advocaten van CAPRA is de Advocatenwet van toepassing en als CAPRA advocaten als advocaat optreden is de relatie tussen klanten en advocaten juridisch strak gereguleerd. Onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen maakt bij CAPRA deel uit van de juridische dienstverlening en wordt onder het kopje ‘feitenonderzoek’ als volgt beschreven:

> ‘Feitenonderzoek
>
> Besluitvorming moet zorgvuldig zijn. Dat kan betekenen dat een zaak zonder nader onderzoek niet verder komt. Wij kunnen u daarin adviseren en daarbij ondersteunen en zelfs het gehele onderzoek voor u uitvoeren.
>
> Hierbij kunt u denken aan de behandeling van klachten over ongewenste omgangsvormen of zelfs seksuele intimidatie, maar ook aan verstoorde arbeidsverhoudingen, integriteitskwesties of aanwijzingen voor disfunctioneren. In al deze gevallen kan een feitenonderzoek meer duidelijkheid geven.
>
> De advocaten van Capra kunnen een dergelijk onderzoek voor u doen, op een gedegen en objectieve manier, zodat u met de uitkomst ook echt verder kunt. De advocaten van Capra beschikken daarbij natuurlijk allen over actuele juridische kennis, die zij combineren met snelheid, gedegenheid en maatwerk in hun dienstverlening aan u.’[81]

Onder ‘rechtsgebieden’ geeft CAPRA aan dat integriteit een van de kwesties is waarvoor juridische bijstand wordt aangeboden. CAPRA biedt naast juridische dienstverlening ook trainingen en cursussen aan op het terrein van integriteit. Een indicatie over de benadering die CAPRA daarbij hanteert geeft wellicht de beschrijving van de inhoud van de cursus Integriteit:

> ‘Inhoud cursus
>
> Tijdens de cursus komen de geschreven en ongeschreven regels aan de orde die gelden rond integriteit en hoe een overheidswerkgever met integriteitschendingen kan omgaan. Na een korte introductie van het begrip integriteit en het gezamenlijk zoeken naar een definitie ervan, zal vervolgens de link gelegd worden met de rechtspositie. Duidelijk zal worden dat een integriteitschending door een ambtenaar in de regel plichtsverzuim oplevert. Staat plichtsverzuim vast, dan heeft de werkgever de bevoegdheid om disciplinair te straffen. Het opleggen van een disciplinaire straf is omgeven door een groot aantal procedurele waarborgen. Uiteraard komen die aan de orde. Bij de behandeling van een integriteitschending gaat het ook om begrippen als bewijs- en verwijtbaarheid. Deze bewijsbaarheid en verwijtbaarheid zijn in feite de leidende uitgangspunten die in acht moeten worden genomen als de overheid wil

[81] http://www.capra.nl/1_76_Feitenonderzoek.aspx

> optreden tegen een vermoeden van integriteitschending. Uiteraard zullen ook de verschillende disciplinaire maatregelen aan bod komen.'[82]

Zowel de verbinding van integriteit met het ambtenarenrecht als de nadruk op de 'achterkant' van integriteit (wat zijn de consequenties van integriteitsschendingen en wat zijn de juridische mogelijkheden) zijn kennelijk kenmerkend voor de CAPRA-benadering van integriteit.

Berenschot

Berenschot is een organisatieadviesbureau dat zowel de publieke sector als het bedrijfsleven adviseert. Het biedt organisaties uiteenlopende diensten aan met een bedrijfskundig, organisatiekundig en bestuurskundig profiel. Naast organisatieadvies biedt de Berenschot academie ook opleidingen en trainingen aan. Het onderzoek naar integriteit wordt door Berenschot gepresenteerd in samenhang met leiderschap en in het bijzonder integriteit van bestuurders.[83] Integriteit, zo wordt gesteld, is een 'zichtbaar onderwerp'. Incidenten leiden ertoe dat het gedrag van bestuurders onder het vergrootglas komt te liggen en daarop volgt nogal eens onafhankelijk onderzoek. Berenschot geeft aan dit type onderzoek te verrichten en in het algemeen als het gaat om integriteit twee diensten aan te bieden. In de eigen woorden:

> 'Waarheidsvinding en integriteitsonderzoek
> Als er integriteitsvraagstukken spelen, kan Berenschot organisaties helpen de feitelijke gang van zaken te achterhalen met objectieve en zorgvuldige onderzoeken. Maar we helpen ook dieperliggende oorzaken te achterhalen om herhaling van incidenten te voorkomen.
>
> Ethiek, gedrag en cultuur
> Structurele aandacht voor alle aspecten van ethisch handelen is een *must* voor organisaties. Berenschot ondersteunt bestuurders bij het in kaart brengen en evalueren van cultuur en integriteit. Door het houden van cultuur- en integriteitsscans tot het daadwerkelijk interveniëren op en veranderingen van houding en gedrag.'[84]

Bij het onderzoek wordt aangegeven dat Berenschot zelf onderzoek kan verrichten maar ook een onderzoekscommissie kan ondersteunen of begeleiden. Expliciet geeft Berenschot aan dat daarbij niet alleen een juridisch perspectief wordt gehanteerd.

> 'We bieden niet alleen een bestuurskundige blik maar ook een juridische. We kennen geldende normen en weten hoe deze geïnterpreteerd moeten worden.

Aanleiding of context voor een onderzoek naar integriteit door Berenschot hoeft dus niet per se een concrete vermoedelijke integriteitsschending te zijn. Ook meer algemeen onderzoek naar de cultuur van een organisatie of de stand van de integriteit in een organisatie behoort tot het dienstenpakket van Berenschot. Het onderzoek is ook niet primair ingegeven door de behoefte om inzicht te geven in de (arbeidsrechtelijke, strafrechtelijke, enzovoort) consequenties, maar zoals Berenschot zelf aangeeft

[82] http://www.capra.nl/6_361_Integriteit.aspx
[83] http://www.berenschot.nl/thema'/integriteit/
[84] http://www.berenschot.nl/thema'/integriteit/

gaat het primair om ‘waarheidsvinding’ en ‘dieperliggende oorzaken te achterhalen om herhaling van incidenten te voorkomen’.[85] Daarmee stelt het onderzoek in staat het advies op aangetoonde oorzaken te richten. Berenschot hanteert geen specifieke richtlijnen voor integriteitsonderzoek; wel is Berenschot onder meer lid van de Raad van Organisatie-Adviesbureaus en heeft Berenschot zich daarmee vrijwillig onderworpen aan de gedragscode en het reglement van tuchtrechtspraak. De gedragscode bevat onder meer bepalingen over onafhankelijkheid, zorgvuldigheid en integriteit van de daaraan gebonden adviseurs. Ook bepaalt de gedragscode dat bureaus ter verantwoording kunnen worden gehouden voor een Tuchtcommissie en in hoger beroep een Raad van Beroep.

Deloitte

Ook Deloitte biedt een breed scala van diensten aan onder de noemers accountancy, consulting, financiële advisering, risk management en belastingadvies.[86] Deloitte werkt zowel voor publieke organisaties als voor het bedrijfsleven en is bovendien sterk internationaal vertakt. De aanpak van Deloitte is, in de eigen woorden, multidisciplinair en branchespecifiek:

> ‘Deloitte Nederland gaat uit van een multidisciplinaire aanpak. Vanuit de diensten Accountancy, Belastingen, Consulting en Financial Advisory Services bedienen wij de markt. Vanuit de markt bieden wij een branchespecifieke aanpak via verschillende 'industriegroepen'.’[87]

Integriteitsadvies is verbonden met risicomanagement of risk services. Voor Deloitte is ‘de continuïteit van uw organisatie (…) een van de belangrijkste redenen om te werken aan integriteit en gewenst gedrag’. Voor integriteitsadvies volgt Deloitte een stapsgewijze methode die lijkt op de beleidscyclus (formuleren van een visie op integriteit, opzetten van integriteitsbeleid, monitoring, enzovoort). Wellicht kenmerkend voor de benadering van Deloitte is het resultaat als de methode is gevolgd: ‘Na invoering is duidelijk of medewerkers handelen in overeenstemming met en in de geest van wetten en regels.’ Dit lijkt te wijzen op een zuivere juridische methode, maar gaat verder omdat het niet alleen de letter maar ook de geest van de wet betreft en niet alleen wetten maar ook regels. Het laatste biedt ruimte voor meer professionele normen. Ook Deloitte biedt op naleving van regels gerichte cultuurprogramma’s en bijbehorend onderzoek. Naast het integriteitsadvies beschikt Deloitte over forensische expertise, in ieder geval expertise ten aanzien van financieel forensisch onderzoek (fraude, corruptie, omkoping, witwassen, mededinging, enzovoort) en ICT. Deloitte heeft op de website geen bijzondere richtlijnen voor integriteitsonderzoek opgenomen. Wel gelden voor Deloitte de Nadere voorschriften accountantskantoren ter zake van assurance-opdrachten, uitgevaardigd door het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants, welke gebaseerd is op de Verordening gedragscode. Deze voorschriften zien met name op de relatie tussen de wettelijke controle door de registeraccountant en de opdrachten die het kantoor daarnaast uitvoert bij opdrachtgevers; de voorschriften beogen zowel de integriteit – in de zin van zuiverheid – van de wettelijke accountantscontrole te waarborgen als die van de andere diensten van dezelfde organisatie. Naast onderzoek naar vermoedelijke integriteitsschendingen verricht Deloitte ook ander onderzoek naar integriteit en integriteitssystemen.

[85] http://www.berenschot.nl/thema'/integriteit/kopie-ethiek-gedrag/
[86] http://www.deloitte.com/view/nl_NL/nl/over-deloitte/index.htm
[87] http://www.deloitte.com/view/nl_NL/nl/over-deloitte/index.htm

KPMG

KPMG biedt net als enkele andere aanbieders van integriteitsonderzoek een breed scala aan audit- en adviesdiensten aan, met name op financieel en belastinggebied. Voor KPMG geldt het uitgangspunt van de multidisciplinaire aanpak. Integriteit is in de presentatie van KPMG op de website verbonden met vertrouwen (en betrouwbaarheid):

> 'Waar mensen samenwerken, is er vertrouwen. Organisaties kunnen niet zonder, zeker niet in deze tijd. Maar hoe organiseer je vertrouwen tussen bestuur en toezichthouder en tussen medewerkers onderling? Hoe peil je en bevorder je integriteit? En hoe handel je als je fraude vermoedt?'[88]

Daarnaast maakt integriteit deel uit van het risicomanagement in organisaties. KPMG geeft aan dat fraude bestrijden en voorkomen vraagt om een 'integrale aanpak', dus repressief én preventief. Op beide fronten biedt KPMG diensten aan die variëren van preventieve maatregelen tegen corruptie en omkoping tot en met 'wetenschappelijk beproefde instrumenten om integriteit van managers en medewerkers tastbaar en meetbaar te maken'.[89] Als het gaat om onderzoek lijkt KPMG vooral het forensisch onderzoek of onderzoek naar onregelmatigheden uit te voeren:

> 'Is er vermoeden van fraude? Of vraagt een toezichthouder om extra informatie? Dan zit daar vaak een grootschalig onderzoek aan vast, gekoppeld aan een grondige analyse van digitale gegevens om onregelmatigheden te reconstrueren. KPMG weet hier raad mee. We hebben uitgebreide kennis van de nieuwste forensische IT-technieken en ruime ervaring met feiten- en fraudeonderzoeken. De informatie stellen we veilig en analyseren we zodat de opdrachtgever met een gerust hart de juiste maatregel kan nemen.' [90]

KPMG presenteert op de website geen richtlijnen voor integriteitsonderzoek. Wel gelden voor het integriteitsonderzoek ook de algemene normen waaraan KPMG gebonden is of zich heeft gecommitteerd. Naast de Verordening gedragscode en de Nadere voorschriften Accountantskantoren beschikt KPMG over een 'code of conduct' met daarin een 'ethics checklist' die onder meer bepaalt dat KPMG-medewerkers zich houden aan de wet- en regelgeving.

[88] http://www.kpmg.com/NL/nl/topics/Integriteit-en-vertrouwen/Pages/default.aspx
[89] http://www.kpmg.com/NL/nl/services/Advisory/Risk-Consulting/Pages/Werken-aan-integriteit.aspx
[90] http://www.kpmg.com/NL/nl/services/Advisory/Risk-Consulting/Pages/Werken-aan-integriteit.aspx

Bijlage 4. Selectie van typische cases op basis van de rapportages in de topografie

Met de selectie van typische cases wordt beoogd de variëteit in de 'typische' patronen bij integriteitsonderzoeken in kaart te brengen. Het gaat met andere woorden om integriteitsonderzoeken die typerend zijn voor een patroon die zich ook in andere kwesties voordoet of heeft voorgedaan. Daarnaast moeten de typische cases als geheel ook zo veel mogelijk de variëteit in de topografie representeren. Om te beginnen moeten erkend worden dat een volledig representatieve set aan de hand van alle variabelen onmogelijk is binnen het kader van dit onderzoek. Daarvoor zou immers ten minste systematisch gevarieerd moeten worden naar:

- Type betrokkene: bestuurder of topambtenaar?
- Type opdrachtgever: bestuursorgaan in het eigen openbaar lichaam of 'extern'? ook: is opdrachtgever onderwerp van onderzoek of niet?
- Type opdrachtnemer: intern, extern; ad hoc of geïnstitutionaliseerd?
- Type onderzoek: primair vanuit integriteit ingegeven of deel van een bredere probleemstelling?
- Type aanpak: judicieel, professioneel, moreel of geloofwaardigheid?
- Type integriteitsschending: in ieder geval of deze ook een strafbaar feit oplevert of niet?
- Uitkomst integriteitsonderzoek: wel of geen sprake van integriteitsschending?
- Dynamiek: is sprake van een eenmalig onderzoek of een reeks van onderzoeken?

Als alle mogelijke scores en combinaties afgedekt moeten worden moeten zowat alle cases worden onderzocht. Er moet dus geselecteerd worden en daarvoor dienen zich ten minste drie selectiemethoden aan:

- Aselect: willekeurig een aantal cases nemen. Dit is gezien de doelstellingen geen voor de hand liggende keuze. Het gaat immers om een relatief kleine populatie en een groot aantal variabelen waarop de eenheden verschillen. De voordelen van a-select selecteren doen zich hier dan ook niet voor;
- Statistisch: alle cases kunnen gescoord worden en de meest voorkomende combinaties kunnen op statistische basis worden selecteren. Het gaat in dit onderzoek echter niet om de meest voorkomende combinaties, maar het geheel van cases moet ongeveer de variëteit in de populatie representeren. Ook deze methode ligt daarom niet voor de hand;
- Inhoudelijk, op basis van het maximaliseren van variëteit. Hieraan zijn ook voor- en nadelen verbonden. Voordeel is dat deze methode goed aansluit op de doelstellingen van het onderzoek. Nadeel is dat een theorie ontbreekt en daarom niet a priori bekend is welke variabelen er precies toe doen. Gezien de (exploratieve) aard van het onderzoek kan er voor gekozen worden dit nadeel te accepteren.

Uitgaande van de meest inhoudelijke methode, doen zich verschillende opties voor:

- Minimale variatie: cases kunnen worden geselecteerd op basis van het criterium van de minimale variatie. Gezocht wordt dan naar zo veel mogelijk gelijkende cases om te observeren of hetzelfde patroon zich in deze cases voordoet. Gezien de doelstellingen van het onderzoek (in kaart brengen knelpunten) ligt selectie op basis van minimale variatie niet voor de hand;
- Maximale variatie: deze methode gaat er van uit dat de cases die geselecteerd worden zo veel mogelijk de variëteit in de populatie representeren. Gezien de doelstellingen van het onderzoek ligt deze selectiemethode het meest voor de hand. Qua tijd en inzet is dit echter niet

haalbaar. Daarom is, vanuit dit vertrekpunt, gekozen voor een pragmatisch alternatief, namelijk beperkte variatie. Daarbinnen kan wederom tussen twee opties worden gekozen:
  - De keuze voor zo veel mogelijk variatie in dezelfde (te selecteren) cases; in dat geval zouden de geselecteerde cases zo moeten worden geselecteerd dat deze op zo veel mogelijk variabelen variëren;
  - De keuze voor waarden op variabelen die in ieder geval door de geselecteerde cases moeten worden afgedekt; in dit geval wordt een aantal waarden benoemd op variabelen die in ieder geval in de geselecteerde cases moeten worden gerepresenteerd.

Gezien de (exploratieve) doelstellingen van de casestudies (knelpunten inventariseren in uiteenlopende contexten van integriteitsonderzoek) is het verantwoord geacht om van de laatste methode uit te gaan. De volgende waarden op variabelen zouden dan in ieder geval in de cases moeten terugkomen:

- Een eenmalig rapport/onderzoek en meerdere rapporten/onderzoeken;
- Bestuurders en topambtenaren zijn als voorwerp van onderzoek betrokken;
- Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van een ‘intern’ bestuursorgaan (dat wil zeggen een bestuursorgaan in het eigen openbaar lichaam) of een ‘extern’ bestuursorgaan (buiten het eigen openbaar lichaam);
- Het onderzoek heeft een primair door integriteitskwesties gedreven vraagstelling dan wel een bredere vraagstelling waarin integriteitskwesties een rol spelen;
- Het onderzoek wordt uitgevoerd door een ad hoc of geïnstitutionaliseerde instantie;
- De benadering is ‘smal’ juridisch of ‘breed’ (professioneel, moreel, geloofwaardigheid);
- Er is wel of geen sprake van integriteitsschending;
- Media-aandacht is wel of niet aanleiding geweest voor het onderzoek.

Verschillende selecties zijn op basis van deze methode mogelijk. Gekozen is voor de volgende combinatie van typische cases:
- Het onderzoek van Berenschot naar burgemeester Verkerk in opdracht van de CdK Zuid Holland (afgedekt worden dan een *eenmalig onderzoek in een context waarin al eerder onderzoek is verricht*, een *bestuurder* betrokken, *een ‘externe’ opdrachtgever* en een *externe geïnstitutionaliseerde opdrachtnemer*, een juridische/professionele benadering, alsmede *geen integriteitsschending* en *primair vertrekkend vanuit integriteitsvragen*);
- De casus in Sliedrecht (afgedekt worden dan een meerdere *rapporten naar aanleiding van dezelfde casus*, bestuurders betrokken, interne en ‘externe’ opdrachtgevers en externe en interne opdrachtnemers, *een zowel juridisch als een professionele/geloofwaardigheidsbenadering*, zowel wel als geen integriteitsschending en *media-aandacht is geen aanleiding*);
- Het COA-onderzoek (afgedekt worden dan een eenmalig onderzoek, *topambtenaren* betrokken, een externe opdrachtgever, *een ad hoc commissie* en een brede benadering die *niet primair vanuit integriteitsvragen vertrekt*, wel integriteitsschending en *media-aandacht is aanleiding*);
- Het onderzoek in Gelderland (GS) (afgedekt worden dan eenmalig onderzoek, bestuurders betrokken, *een ‘interne’ opdrachtgever die zelf voorwerp van onderzoek is*, een externe geïnstitutionaliseerde instantie *een juridische* benadering, *wel een integriteitsschending*);
- Het onderzoek van BING naar het handelen van voormalig burgemeester Leers in Maastricht (afgedekt worden eenmalig onderzoek, een *primair door integriteitskwesties* gedreven

onderzoeksvraag, een *juridische/professionele benadering*, *een externe geïnstitutionaliseerde instantie is opdrachtnemer*, in een geval ‘schijn van belangenverstrengeling’ en *media-aandacht is aanleiding geweest*).

Bijlage 5. Overzicht van de geraadpleegde personen

Experts en ervaringsdeskundigen

Naam	**Organisatie**
H. Brouwer	OIO
C. Cornielje	CdK Gelderland
J. Corvers	Kabinet provincie Zuid-Holland
E. Daalder	Plaatsvervangend landsadvocaat
J. Dohmen	NRC
J. Franssen	CdK Zuid-Holland
L. Huberts	VU
W. Jong	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
H. Lamchachti	VNG
G. Leers	Voorheen burgemeester Maastricht – voorheen Minister voor immigratie en asiel
F. Maas	Berenschot
R. van der Mark	Berenschot
J.W.Th. Meekel	Hoffman bedrijfsrecherche
M. Pheijffer	Nijenrode University
M. Scheltema	Emeritus hoogleraar RU Groningen
M. Schoonhoven	Capra Den Bosch
H.G. Trip	Rijksrecherche
A.J. Vos	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
P. Werkman	(directeur) BING
J. ten Wolde	Voorheen directeur BING
J. van Zijl	Openbaar Ministerie, Rotterdam
M. Zweegers	BIOS Den Haag

In het kader van de typische cases zijn benaderd T. van der Vondervoort die als waarnemend burgemeester in Sliedrecht bij een van de cases betrokken was (geen reactie ontvangen) en P.G.M. Vriend van Deloitte die als opdrachtnemer betrokken was bij een van de cases (heeft geen medewerking verleend).

Experts vanuit interne instanties

Naam	Functie/organisatie
R. Dekkers	Bureau Veiligheid en Integriteit IND
H. Groot	Bureau integriteit Gemeente Amsterdam
H. Handgraaf	Bureau Veiligheid en Integriteit IND
P. de Jonge	Gemeente Utrecht
I. Kallenbach	Bureau integriteit gemeente Eindhoven
A. Knevel	Vertrouwenspersoon werkgroep integriteit Zuid-Limburg

H. Olde Hanhof	Bureau Integriteit, Dienst justitiële inrichtingen
F. van Oostrum	Bureau integriteit UWV
A. van Petersen	Rijksbeveiligingsambtenaar Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
M. Verberne	Gemeente Haarlemmermeer, coördinator integriteit
J. Verhagen	Ministerie van defensie, Hoofd onderzoek centrale organisatie Integriteit Defensie
H. Waltmans	Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit, Ministerie van Buitenlandse Zaken
B. Weijenberg	Gemeente Schinnen, coördinator integriteit
C. Zalm	Centrale Organisatie Integriteit defensie

Aanwezigen bij de 'brown paper sessie' op 21 augustus 2013

E. Broekman	Provincie Gelderland
R. Dekkers	Bureau Veiligheid en Integriteit IND
H. Groot	Bureau Integriteit Gemeente Amsterdam
E. Hoenderkamp	Rijksrecherche
R. van der Mark	Berenschot
R. Nieuwendijk	Hoffman bedrijfsrecherche
F. van Oostrum	Bureau Integriteit UWV
B. Snijders	BING
A. Stehouwer	Substituut-Nationale ombudsman
K. Tigelaar	Burgemeester Oud-Beijerland
O. Van Veldhuizen	Burgemeester Gemeente Hoorn
M. Verberne	Gemeente Haarlemmermeer
H. Waltmans	Ministerie van Buitenlandse Zaken
L. Waterman	Gemeenteraad Vlissingen
M. Westerhoud	BING
J. van Zijl	Openbaar Ministerie

Bijlage 6. Samenstelling van de begeleidingscommissie

M.A.P. Bovens (voorzitter) – Universiteit Utrecht

R. Fleurke, Ministerie van BZK

M. Hermus, Ministerie van BZK

T. Lamboo (gedelegeerd opdrachtgever namens BVO, DGBK, MinBZK), Ministerie van BZK

H. Lamchachti, College voor Arbeidszaken, VNG

H. Lenferink, burgemeester gemeente Leiden

D. O’Floinn, Ministerie van Veiligheid en Justitie

H. Westra, provincie Zuid-Holland

J. van Zijl, Openbaar Ministerie